FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT N. JÄÄSKINEN

fremsat den 26. maj 2011 [1]

I — Indledning

1. Hof van Beroep te Brussel (Belgien) har forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af 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]. Retten ønsker nærmere bestemt oplyst, hvilken rækkevidde bestemmelserne i direktivets artikel 19 skal gives, særligt henset til de efterfølgende ændringer af denne tekst [3]. Derudover har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at fortolke artikel 56 TEUF ff. om den frie udveksling af tjenesteydelser.

2. Den forelæggende ret skal træffe afgørelse i en sag mellem Express Line NV, nu DHL International NV (herefter »Express Line«), og Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (det belgiske institut for post- og telekommunikationstjenester, herefter »BIPT«), idet BIPT har anset selskabets ekspreskurertjeneste for at være omfattet af kompetencen for den belgiske postsektors ombudstjeneste og har afkrævet selskabet betaling af et bidrag i den anledning.

3. Ved den foreliggende præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen om at afgøre, om medlemsstaterne er berettigede til at udvide en ekstern ordning for behandling af klager fra brugerne af posttjenester til at omfatte postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, henset til bestemmelserne i direktiv 97/67 og navnlig direktivets artikel 19, som foreskriver en sådan ordning for befordringspligtige virksomheder.

4. Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret videre oplyst, om en sådan udvidelse er forenelig med principperne om fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i EUF-traktaten. Jeg mener ikke desto mindre, henset til de faktuelle omstændigheder i den foreliggende sag, at det snarere er principperne om etableringsfriheden, der vil kunne finde anvendelse og dermed også til

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT 1998 L 15, s. 14.

3 — Det første forelagte spørgsmål vedrører de ændringer, som blev foretaget ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/39/EF af 10.6.2002 om ændring af direktiv 97/67/EF for så vidt angår yderligere åbning af Fællesskabets marked for posttjenester (EFT L 176, s. 21), samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20.2.2008 om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EFT L 52, s. 3).

nytte for tvistens afgørelse vil kunne fortolkes af Domstolen.

5. Henset til den processuelle udvikling i hovedsagen for så vidt angår den omstændighed, at sagsøgeren har frafaldet et anbringende, efter at den forelæggende ret indgav sin anmodning om en præjudiciel afgørelse, må det imidlertid først afgøres, om der stadig bør gives en besvarelse af de spørgsmål, der er blevet forelagt i forbindelse med en sag, som vil kunne have mistet sin virkelige karakter.

hurtigt og effektivt; som et supplement til de retsmidler, der er hjemlet i den nationale lovgivning eller i fællesskabsretten, bør der etableres en gennemsigtig, enkel og økonomisk overkommelig klageprocedure, der er åben for alle.

[…]

(41) […] dette direktiv berører ikke anvendelsen af traktatens bestemmelser, herunder navnlig konkurrencereglerne og bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser«.

II — Retsforskrifter

7. I artikel 1 i direktiv 97/67 bestemmes følgende:

A — *EU-retten*

»Med dette direktiv fastsættes der fælles regler for:

[…]

Direktiv 97/67

6. 35. og 41. betragtning til direktiv 97/67 er affattet således:

— fastsættelse af kvalitetsstandarder for opfyldelse af befordringspligten og indførelse af et system til sikring af, at disse standarder overholdes

»(35) […] forbedring af kvaliteten af de leverede ydelser kræver, at tvister løses

[…]

— oprettelse af uafhængige nationale forvaltningsmyndigheder«.

8. Artikel 2, nr. 1), i direktiv 97/67 bestemmer, at »[i] dette direktiv forstås ved: Posttjenester: tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser«.

9. Medlemsstaterne udpeger i henhold til artikel 3 og 4 i direktiv 97/67 en eller flere befordringspligtige virksomheder, idet det præciseres, at dette udbud skal sikre, at brugerne til enhver tid har adgang til et udbud af posttjenester af nærmere fastlagt kvalitet til priser, der er overkommelige for alle brugere [4].

10. Indtil den 31. december 2010, som er datoen for udløbet af fristens for gennemførelse af direktiv 2008/6, havde medlemsstaterne i henhold til artikel 7 i direktiv 97/67 mulighed for at give de befordringspligtige virksomheder eneret på visse posttjenester, idet det præciseredes, at disse også kunne udbyde tjenester, der ikke var befordringspligtige.

11. Hvad angår de ikke-udpegede tjenesteydere kunne medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 9 indføre dels generelle tilladelser for posttjenester, der ikke hører under befordringspligten, dels tilladelsesprocedurer, herunder individuelle tilladelser, for posttjenester, der ikke er omfattet af eneret, men som hører under befordringspligten.

12. Artikel 19 i direktiv 97/67 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at der fastsættes gennemsigtige, enkle og økonomisk overkommelige procedurer for behandlingen af klager fra brugerne, særlig i tilfælde af bortkomst, tyveri eller beskadigelse af forsendelser eller manglende overholdelse af kvalitetsstandarderne.

Medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til at sikre, at tvister kan afgøres retfærdigt og inden for en rimelig tid ved hjælp af disse procedurer, idet der, når det er berettiget, gøres brug af en refusions- og/eller erstatningsordning.

Uden at de øvrige klagemuligheder, der er fastsat i den nationale lovgivning og fællesskabsretten, i øvrigt indskrænkes, sikrer medlemsstaterne, at brugerne, enten individuelt eller, når det er foreskrevet i den nationale lovgivning, sammen med de organisationer, der repræsenterer brugernes og/eller forbrugernes

4 — I henhold til 11. og 12. betragtning til direktiv 97/67 er formålet at give alle brugere let adgang til postnettet, især ved at tilbyde tilstrækkelig mange faste indsamlingssteder og sikre tilfredsstillende vilkår med hensyn til hyppigheden af indsamling og omdeling af post.

interesser, kan forelægge den kompetente nationale instans de sager, hvor brugernes klager til den befordringspligtige virksomhed ikke er tilfredsstillende behandlet.

Med henblik på bestemmelserne i artikel 16 sikrer medlemsstaterne, at de befordringspligtige virksomheder sammen med den årlige beretning om kvalitetskontrollen offentliggør oplysninger, hvoraf antallet af klager og udfaldet af deres behandling fremgår.«

Direktiv 2002/39

13. 28. betragtning til direktiv 2002/39 har følgende ordlyd:

»(28) Medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder kan eventuelt kombinere indførelsen af tilladelser med krav om, at forbrugerne af tjenester leveret af indehavere af tilladelser skal have gennemsigtige, enkle og billige procedurer til rådighed i forbindelse med klager, uanset om disse vedrører de(n) befordringspligtige virksomhed(er)s tjenester eller tjenester leveret af virksomheder, der er indehavere af tilladelser, herunder indehavere af individuelle tilladelser. Disse procedurer kan eventuelt desuden gøres gældende af brugere af alle posttjenester, uanset om der er tale om befordringspligttjenester eller ej. Sådanne procedurer bør også omfatte procedurer for fastlæggelsen af ansvaret for tab af eller skader på forsendelser.«

14. Direktivet erstattede artikel 19, stk. 1 og 2, i direktiv 97/67 med følgende tekst:

»Medlemsstaterne sikrer, at der fastsættes gennemsigtige, enkle og økonomisk overkommelige procedurer for behandlingen af klager fra brugere, særlig i tilfælde af bortkomst, tyveri, beskadigelse eller manglende overholdelse af kvalitetsstandarderne for tjenesten (herunder procedurer for placering af ansvaret, hvor to eller flere operatører er involveret).

Medlemsstaterne kan bestemme, at dette princip også anvendes på brugere af tjenester, som

— ikke er omfattet af befordringspligten som defineret i artikel 3

— er omfattet af befordringspligten som defineret i artikel 3, men som ikke leveres af den befordringspligtige virksomhed.

Medlemsstaterne vedtager foranstaltninger til at sikre, at tvister kan afgøres retfærdigt og inden for en rimelig tid ved hjælp af de i stk. 1

omhandlede procedurer, idet der, når det er berettiget, gøres brug af en refusions- og/eller erstatningsordning.«

Direktiv 2008/6

15. Direktiv 2008/6, som foreskriver en fuldstændig åbning af det indre marked for posttjenester, ændrede ligeledes direktiv 97/67.

16. 42. betragtning til direktivet angiver dels, at for at styrke forbrugerbeskyttelsen bør minimumsprincipperne for klageadgang udvides til at omfatte andre end befordringspligtige virksomheder, dels at der bør tilskyndes til brug af udenretlige procedurer for afgørelse af tvister for at gøre klagebehandlingsprocedurerne mere effektive. De ændringer til artikel 19 i direktiv 97/67, som senest gennemførtes ved dette direktiv, modsvarer de således fastsatte mål.

17. Medlemsstaternes frist for gennemførelsen af direktiv 2008/6 er i artikel 2, stk. 1, fastsat til den 31. december 2010 med forbehold for de i direktivets artikel 3, foreskrevne midlertidige bestemmelser, som er uden betydning for denne sag. Da denne frist endnu ikke var udløbet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, og da gennemførelsen i den belgiske retsorden først fandt sted ved ikrafttrædelsen af en lov vedtaget den 13. december 2010 [5], finder dette direktiv ikke anvendelse i den foreliggende sag.

B — *National ret*

18. Lov af 21. marts 1991 om omdannelse af visse offentlige virksomheder [6] (herefter »loven af 1991«), som ændret flere gange, herunder særligt ved kongelig gennemførelsesforordning af 9. juni 1999 [7] (herefter »den kongelige forordning af 1999«), gennemfører direktiv 97/67 i den belgiske retsorden.

19. Loven af 1991 udpeger en enkelt befordringspligtig eneudbyder, nemlig »La Poste« [8], og giver denne eneret på at udbyde visse posttjenester. Levering af posttjenester, som ikke er omfattet af eneretten, men som er omfattet af befordringspligten, kræver individuel tilladelse [9]. Derimod kræver udbud af

5 — *Moniteur belge* af 31.12.2010, s. 83267.

6 — *Moniteur belge* af 27.3.1991, s. 6155.

7 — Kongelig forordning, der gennemfører de forpligtelser, der følger af direktiv 97/67, *Moniteur belge* af 18.8.1999, s. 30697.

8 — I henhold til artikel 131, nr. 14), i denne lov, som ændret ved kongelig forordning af 1999.

9 — Artikel 148e i loven af 1991.

posttjenester, som ikke er omfattet af eneretten bl.a. indgivelse af en erklæring til BIPT [10].

20. Denne lovs afsnit I med overskriften »Selvstændige offentlige virksomheder« indeholder et kapitel X, som omhandler »ombudstjenester« for sådanne virksomheder, og som er opdelt i to sektioner: en, som omhandler disse tjenesters kompetencer, og en anden, som omhandler disses sammensætning og virkemåde.

21. Hvad angår kompetencerne for postsektorens ombudstjeneste bestemmer artikel 43b i loven af 1991, som blev tilføjet ved lov af 21. december 2006 [11] (herefter »loven af 2006«):

»Stk. 1. Der oprettes i [IBPT's] regi en ombudstjeneste for postsektoren med kompetence for forhold, der vedrører brugerne af de følgende virksomheder:

1° LA POSTE

2° virksomheder, der udbyder posttjenester […], og hvor udbudet kræver en tilladelse […]

3° virksomheder, der udbyder posttjenester […], og hvor udbudet kræver en erklæring […].

Forhold, der vedrører brugerne, er forhold, som vedrører interesserne for brugere, der ikke selv udbyder posttjenester.

[…]

Stk. 3. Ombudstjenesten for postsektoren har følgende opgaver:

1° at undersøge alle klager fra brugerne i forbindelse med:

a) LA POSTE's aktiviteter, […]

b) posttjenester, der udføres af de i denne artikels stk. 1, [nr.] 2 og 3, omhandlede virksomheder

[…]

10 — Artikel 148a i loven af 1991. Vedrørende de to kategorier af posttjenester, som i henhold til belgisk lovgivning ikke er omfattet af eneret, se kommentar til artikel 24 i kongelig forordning af 1999 i ministeren for telekommunikation, Elio Di Rupos rapport til Kongen (*Moniteur belge* af 18.8.1999, navnlig s. 30702).

11 — Lov om forskellige bestemmelser vedrørende oprettelsen af en ombudstjeneste for postsektoren og om ændring af lov af 13.6.2005 om elektronisk kommunikation (*Moniteur belge* af 23.1.2007, s. 2965). Denne lov trådte i kraft den 2.2.2007.

3° at handle som mægler for at lette en udenretlig bilæggelse af tvister mellem de i denne artikels stk. 1 omhandlede virksomheder og brugerne

4° at fremsætte en henstilling til de i denne artikels stk. 1 omhandlede virksomheder i tilfælde af, at en udenretlig bilæggelse ikke kan opnås. En kopi af henstillingen tilsendes klageren

5° at orientere de brugere, som henvender sig til ombudstjenesten, bedst muligt om deres rettigheder og interesser; […]

Stk. 4. Klager fra slutbrugerne kan ikke behandles, medmindre klageren har indgivet en klage i henhold til den interne procedure for den berørte virksomhed. Slutbrugernes klager afvises, hvis de indgives anonymt, eller hvis de ikke indgives skriftligt til ombudstjenesten for postsektoren.

[…]

Stk. 7. Hvis en brugers klage antages til realitetsbehandling af ombudstjenesten for postsektoren, skal tilbagebetalingsproceduren suspenderes af udbyderen i højst fire måneder fra indgivelsen af klagen ved ombudstjenesten eller indtil ombudstjenesten for postsektoren har udformet en henstilling, eller indtil en udenretlig bilæggelse er opnået.«

22. Hvad angår postsektorens ombudstjenestes virkemåder, fastsætter artikel 45b i loven af 1991, som blev indført ved loven af 2006 [12], måden, hvorpå de af denne tjeneste leverede ydelser skal finansieres. Til det formå fastsættes et »ombudsbidrag«, som de i artikel 43b, stk. 1, i loven af 1991 omhandlede virksomheder skal afregne med BIPT hvert år på grundlag af informationer, som de skal meddele BIPT i henhold til lovens artikel 45b, stk. 4.

23. Lovens artikel 45b, stk. 5, bestemmer, at de individuelle bidragsbeløb, som en virksomhed skal betale, årligt fastsættes af BIPT i henhold til en kompleks matematisk formel, som i det væsentlige tager særligt hensyn til dels den omsætning, virksomheden har haft i det foregående år fra aktiviteter, der er omfattet af ombudstjenestens

12 — De seneste ændringer til disse to artikler i loven af 1991 om postsektorens ombudstjeneste blev indført ved artikel 2 og 4 i lov af 13.12.2010. Denne lov, som gennemfører direktiv 2008/6 i den belgiske retsorden, finder ikke tidsmæssig anvendelse på denne sag.

kompetenceområde [13], dels antallet af klager vedrørende denne virksomhed, som ombudstjenesten har behandlet det foregående år. Skyldige bidrag, der ikke betales ved udløbet af den fastsatte frist, pålægges i henhold til artiklens stk. 6, andet afsnit, automatisk den lovbestemte rente, forhøjet med 2 %.

III — Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

24. Express Line, som har hjemsted i Tyskland, er en del af DHL-koncernen. Virksomhedens hovedaktivitet består i at tilbyde ekspreskurertjenester, hvilket ifølge Express Line består i individualiseret transport af dokumenter, pakker, paller eller hele vognladninger via luft- eller vejtransport for virksomhedens kunder.

25. Efter at have modtaget et pålæg fra BIPT, indgav Express Line den 23. december 2006 i henhold til artikel 148a, stk. 1, nr. 1), i loven af 1991 en erklæring om udbud af posttjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, for visse af de tjenester, virksomheden tilbyder. Express Line indgav imidlertid erklæringen under forbehold, idet virksomheden ikke anerkendte karakteriseringen af dens ekspreskurertjenester som »posttjenester«.

26. Ved skrivelse af 11. juli 2007 underrettede BIPT Express Line om, at virksomheden var omfattet af kompetenceområdet for postsektorens ombudstjeneste, og at den derfor var at anse for bidragspligtig for det bidrag, som finansierer denne tjeneste. Derudover anmodede BIPT Express Line om oplysninger vedrørende omsætningen for regnskabsåret 2006 for aktiviteter, der henhører under ombudstjenestens kompetence, med henblik på beregningen af det bidragsbeløb, virksomheden skulle betale i den anledning.

27. Express Line gjorde indsigelse mod, at virksomheden skulle være omfattet af postsektorens ombudstjeneste, og anførte, at dens ekspreskurertjenester er transport- og logistiktjenester, som tilføjer merværdi for virksomheder, og ikke posttjenester.

28. Ved skrivelse af 13. november 2008 fastslog BIPT, at Express Line havde overtrådt artikel 43b-45b i loven af 1991, og pålagde virksomheden inden for 15 dage at meddele BIPT de nødvendige oplysninger med henblik på beregningen af virksomhedens ombudsbidrag, idet overtrædelse heraf ville udløse en

13 — Artikel 45b, stk. 5, in fine, i loven af 1991 præciserer, at »[v]irksomheder med en omsætning på mindre end eller lig med 500 000 EUR fra aktiviteter, der hører under ombudstjenestens anvendelsesområde, bidrager ikke til finansieringen af ombudstjenesten«. Denne grænse skal sammenholdes med den, som er fastsat med samme beløb for finansieringen af BIPT (lovens artikel 148f).

administrativ bøde (herefter »den anfægtede retsakt«).

29. Efter at have tilsendt de påkrævede økonomiske oplysninger for at undgå denne bøde, anlagde Express Line sag til prøvelse af pålægget ved Hof van Beroep te Brussel [14]. Virksomheden har principalt nedlagt påstand om, at den anfægtede retsakt annulleres, og subsidiært, at Den Europæiske Unions Domstol skal forelægges to præjudicielle spørgsmål.

30. Hof van Beroep te Brussel har under disse omstændigheder ved afgørelse af 23. marts 2010 besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal direktiv 97/67 […], som ændret ved direktiv 2002/39[…], og i særdeleshed, men dog uden at være begrænset hertil, direktivets artikel 19, også under hensyn til de ændringer, der gennemførtes ved direktiv 2008/6[…], der senest den 31. december 2010 skal være implementeret i national ret, forstås og fortolkes således, at medlemsstaterne ikke må pålægge postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk ekstern klageordning, fordi:

i) direktivet udgør en fuldstændig harmonisering af de anvendelige klageprocedurer til beskyttelse af brugere af posttjenester, eller

ii) denne forpligtelse i henhold til direktiv 2002/39 kun pålægges den befordringspligtige virksomhed, og efter direktiv 2008/6 […] alle udbydere af tjenester, der er omfattet af befordringspligten, mens medlemsstaterne i henhold til ordlyden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2008/6 […] skal tilskynde til etablering af uafhængige ordninger for udenretlig bilæggelse af tvister mellem postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, og slutbrugerne, men ikke gøre dette obligatorisk?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares således, at postdirektivet som sådant ikke er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en ekstern klageordning som fastsat for udbydere af befordringspligtige posttjenester i artikel 19, stk. 2, første afsnit, [i direktiv 97/67, som

14 — Det fremgår af artikel 1, stk. 2, i lov af 31.5.2009 om ændring af lov af 17.1.2003 vedrørende prøvelse og behandling af tvister i henhold til lov af 17.1.2003 om statutten for tilsynsmyndigheden for den belgiske post- og telekommunikationssektor (*Moniteur belge* af 10.7.2009, s. 47845), at »BIPT's afgørelser kan gøres til genstand for fuld domstolsprøvelse ved Cour d'appel de Bruxelles, der træffer afgørelse om anvendelse af foreløbige forholdsregler«.

ændret ved direktiv 2008/6], skal principperne om fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 49 EF ff., nu artikel 56 TEUF ff.) da fortolkes således, at begrænsninger for den frie udveksling af tjenesteydelser, som en medlemsstat har indført af generelle forbrugerbeskyttelseshensyn, og hvorved postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, inddrages under en obligatorisk ekstern klageordning som fastsat for udbydere af befordringspligtige posttjenester i artikel 19, stk. 2, første afsnit, [i direktiv 97/67], kan forenes med EUF-traktaten, selv om der ved anvendelsen af den pågældende klageordning ikke sondres efter, om klagen hidrører fra forbrugere eller andre slutbrugere, og brugerne af disse tjenester (in casu ekspres- og kurertjenester) alt overvejende er professionelle brugere?«

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

31. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. marts 2010.

32. Express Line, den belgiske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

33. Ved skrivelse af 14. januar 2011 meddelte Express Line Domstolen, at selskabet i den ved den forelæggende ret verserende sag har frafaldet det anbringende, som den havde gjort gældende på grundlag af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2002/39. Express Line anmodede derfor Domstolen om at tage til efterretning, at en besvarelse af de i denne sag forelagte præjudicielle spørgsmål ikke længere var fornøden.

34. Ved skrivelse indgået til Domstolens Justitskontor den 18. februar 2011 har BIPT anført, at Express Line ikke var berettiget til at fremsætte en sådan anmodning, da sagsøgeren i hovedsagen ifølge belgisk ret ikke er berettiget til at udtale sig på den forelæggende rets vegne vedrørende spørgsmålet, om en besvarelse af de to præjudicielle spørgsmål stadig er eller ikke er nødvendig for, at retten kan træffe afgørelse i retstvisten. BIPT har præciseret, at mens det første præjudicielle spørgsmål er en omformulering af et spørgsmål foreslået af Express Line, er det andet spørgsmål formuleret af Hof van Beroep te Brussel selv og afhænger af svaret på det første spørgsmål.

35. Ved telefax dateret 9. marts 2011 har den forelæggende ret oplyst Domstolen om, at det

anbringende, der støttedes på artikel 56 TEUF og på direktiv 97/67, og som lå til grund for rettens anmodning om en præjudiciel afgørelse, var blevet frafaldet. Den forelæggende ret har anført, at denne udvikling ifølge Domstolens praksis utvivlsomt er uden betydning med hensyn til Domstolens kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

36. Ved retsmødet den 17. marts 2011 var hverken IBPT eller den polske regering repræsenteret.

37. Express Line har gentaget sit standpunkt, ifølge hvilket de præjudicielle spørgsmål ikke længere kræver besvarelse, henset til de processuelle omstændigheder i hovedsagen. Express Line har således anmodet Domstolen om at afslutte sagen eller, subsidiært, at udsætte den, indtil den forelæggende ret har truffet afgørelse vedrørende anmodningen om frafald af det anbringende i hovedsagen, der støttes på EU-retten.

38. Den belgiske regering og Kommissionen har kun afgivet indlæg vedrørende retstvistens materielle del, og ikke vedrørende denne processuelle problemstilling.

39. Efter retsmødet tilsendte Express Line ved skrivelse af 25. marts 2011 en kendelse til Domstolen, som Hof van Beroep te Brussel havde truffet den 9. marts 2011, ifølge hvilken parterne i hovedsagen havde haft et retsmøde ved denne ret den 8. februar 2011 vedrørende Express Lines frafald af sit første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF og direktiv 97/67 og vedrørende Express Lines anmodning om, at den af denne ret fastsatte udsættelse af sagen afsluttes og at sagen genoptages snarest muligt.

40. På trods af de overfor beskrevne omstændigheder har den forelæggende ret ikke formelt trukket sin anmodning om præjudiciel afgørelse tilbage.

V — Analyse

A — *Om sagens udvikling*

41. Henset til den seneste udvikling i proceduren ved den nationale ret, og særligt henset til den omstændighed, at Express Line har frafaldet det anbringende, som i henhold til Hof van Beroep te Brussel lå til grund for dens anmodning om præjudiciel afgørelse, kan man med rette spørge, om det er nødvendigt, at Domstolen træffer afgørelse vedrørende de præjudicielle spørgsmål, den er blevet forelagt.

42. Jeg minder om, at den præjudicielle sags behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret [15]. Det er kun anmodningen om fortolkning eller om en afgørelse vedrørende en retsakts gyldighed, der forelægges for Domstolen, hvorimod der ikke sker nogen egentlig overførsel af sagen. Følgelig ophører kompetencen for den nationale retsinstans ikke i sagen, som stadig verserer for den. Forelæggelsesafgørelsen, der meddeles Domstolen, har blot den virkning, at der sker en udsættelse af retsforhandlingerne for den nationale retsinstans, indtil Domstolen har truffet afgørelse om det præjudicielle spørgsmål [16].

43. Domstolen kan på sin side ikke træffe afgørelse vedrørende en anmodning om præjudiciel fortolkning, hvis der ikke — eller efter omstændighederne i den pågældende sag ikke længere — består en tvist i hovedsagen, som rejser spørgsmål, som henhører under EU-retten, og som den forelæggende ret skal træffe afgørelse om.

44. Det fremgår således af både ordlyden og opbygning af artikel 267 TEUF og af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol [17], at de nationale retsinstanser kun kan forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, hvis der verserer en tvist for dem, i forbindelse med hvilken der skal træffes en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse. Som følge deraf er Domstolen ikke kompetent til at besvare en præjudiciel anmodning, såfremt retsforhandlingerne ved den forelæggende retsinstans allerede er afsluttet på det tidspunkt, hvor anmodningen indgives [18].

45. Derudover er begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse og dermed for Domstolens kompetence ikke, at Domstolen skal afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål [19], men at der er et behov med henblik på selve afgørelsen af en eksisterende retstvist. Hvis sidstnævnte afsluttes, forsvinder behovet for et svar på de præjudicielle spørgsmål tilsvarende.

46. Det er korrekt, at inden for rammerne af proceduren for præjudicielle forelæggelser er den nationale retsinstans, henset til sagens særlige omstændigheder, den bedst placerede til at vurdere, såvel om en sådan forelæggelse er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen [20].

15 — Jf. bl.a. dom af 6.12.2001, sag C-472/99, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 9687, præmis 24, og kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15.2.2011, sag C-269/10, Accor Services France. Jf. ligeledes orientering om forelæggelse af præjudicielle spørgsmål fra de nationale retter (EUT 2009 C 297, s. 1), hvori det anføres, at »[d]en afgørelse, hvorved den nationale ret forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål, kan have en hvilken som helst form, som i henhold til national ret er tilladt for afgørelser af processuelle spørgsmål«.

16 — Dom af 15.6.1995, forenede sager C-422/93 - C-424/93, Zabala Erasun m.fl., Sml. I, s. 1567, s. 28.

17 — EUT 2010 C 83, s. 216.

18 — Dom af 21.4.1988, sag 338/85, Pardini, Sml. s. 2041, præmis 11, og af 4.10.1991, sag C-159/90, Society for the protection of Unborn Children Ireland, Sml. s. 4685, præmis 12.

19 — Dom af 16.7.1992, sag C-343/90, Lourenço Dias, Sml. I, s. 4673, præmis 17, og dommen i sagen Zabala Erasun m.fl., præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

20 — Dom af 21.10.2010, sag C-467/08, Padawan, Sml. I, s. 10055, præmis 21 ff. og den deri nævnte retspraksis, og af 9.12.2010, sag C-241/09, Fluxys, Sml. I, s. 12773, præmis 28.

47. Ikke desto mindre henhører de problemer, som kan opstå under den nationale rets udøvelse af sin skønsmæssige beføjelse og i dens interaktion med Domstolen i denne sammenhæng, udelukkende under EU-rettens regler. Selv om Domstolen herved i videst muligt omfang bør kunne overlade det til de nationale retsinstanser at bedømme nødvendigheden af de spørgsmål, der forelægges den [21], må Domstolen have mulighed for at vurdere ethvert spørgsmål, der har sammenhæng med dens egen funktion, bl.a. med henblik på i givet fald at efterprøve sin egen kompetence, således som det påhviler enhver retsinstans [22].

48. Da en verserende retssag i hovedsagen er en betingelse for Domstolens kompetence, efterprøver denne betingelsen ex officio [23], idet det må præciseres, at den forelæggende rets kompetence til at fastslå, at sagen er bortfaldet, samt til at trække de præjudicielle spørgsmål tilbage ikke beror på national ret, men på en fortolkning af artikel 267 TEUF, som den nationale retsinstans ubetinget er bundet af [24].

49. Det er blevet fastslået, at det i princippet alene er den nationale retsinstans, der kan trække anmodningen om en præjudiciel afgørelse tilbage, når den finder, at en sådan afgørelse ikke længere er nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagen. Sagsøgeren i hovedsagen kan dog også foranledige en sådan tilbagetrækning ved at hæve den sag, som han har anlagt [25]. Selv en delvis hævelse, som således ikke medfører, at hovedsagen bortfalder, kan være tilstrækkelig til, at Domstolen ikke længere er i stand til at besvare det forelagte spørgsmål [26].

50. Det fremgår i den foreliggende sag af de omstændigheder, som er kommet til Domstolens kendskab efter indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at selv om Express Line ikke fuldstændig har hævet sit søgsmål ved den nationale ret, har virksomheden frafaldet det eneste anbringende for retten, som havde EU-retlig relevans, idet virksomhed ikke længere gør gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF og direktiv 97/67.

51. Det forekommer mig, at sagen har mistet sin genstand, idet relevansen af den præjudicielle forelæggelse for afgørelsen af hovedsagen er forsvundet. I øvrigt synes den forelæggende ret, selv om dens stilling forekommer uklar, muligvis på grund af de vanskeligheder,

21 — I samme samarbejdsånd mellem de berørte retsinstanser må Domstolen i tilfælde af en appel af en forelæggelsesafgørelse være bundet af denne, som må gives virkning, så længe Domstolen ikke har modtaget meddelelse om, at den er blevet ophævet (dom af 12.2.1974, sag 146/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, Sml. s. 139).

22 — Dommen i sagen Zabala Erasun m.fl., præmis 15 og 16, og Fluxys-dommen, præmis 29 og 31.

23 — Dom af 11.9.2008, forenede sager C-428/06 - C-434/06, UGT-Rioja m.fl., Sml. I, s. 6747, præmis 40.

24 — Dommen i sagen Zabala Erasun m.fl., præmis 26 og 27.

25 — Dom af 26.2.1992, sag C-3/90, Bernini, Sml. I, s. 1071, præmis 10 (modsætningsvis), kendelse af 13.3.1997, sag C-202/96, Laboratoires Valda, og dom af 17.5.2001, sag C-340/99, TNT Traco, Sml. I, s. 4109, præmis 34.

26 — Fluxys-dommen, præmis 33 og 34.

som følger af de nationale retsplejeregler i denne henseende [27], at opfordre Domstolen til at udtale sig i den henseende.

52. I sin kendelse af 9. marts 2011 fremhævede Hof van Beroep te Brussel således, at »[f]rafaldet af det anbringende, som lå til grund for en anmodning om præjudiciel afgørelse, er en omstændighed, som i henhold til Domstolens praksis har betydning for Domstolens kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål«. Derudover afsluttede retten denne beslutning med at anføre, at »behandlingen af sagen udskydes ex officio, indtil Domstolen ved dom har fastslået, at det præjudicielle spørgsmål har mistet sin materielle genstand«.

53. Selv om grundene til, at Hof van Berop te Brussel på trods af denne tydelige stillingtagen har afstået fra at tilbagekalde sin anmodning om præjudiciel afgørelse, ikke er klare, kan det formodes, at de skyldes processuelle begrænsninger. Under sådanne omstændigheder har Domstolen allerede accepteret at bistå den forelæggende ret. Domstolen har således fastslået, at hvis den forelæggende ret på grund af de nationale retsplejeregler ikke har kompetence til at trække et præjudicielt spørgsmål for Domstolen tilbage, kan Domstolen fastslå, at den for den forelæggende ret verserende sag har mistet sin genstand, og at det deraf kan udledes, at det ikke længere er fornødent at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål [28].

54. Hvad årsagen til den forelæggende rets tilbageholdenhed end måtte være, forekommer Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, den er blevet forelagt i sagen, mig ikke længere at være fornøden for afgørelsen af den tvist, der er indbragt for den forelæggende ret, henset til den processuelle udvikling i hovedsagen.

55. Jeg har nedenstående, subsidiært, anført elementerne til en besvarelse med hensyn til sagens realitet for det tilfælde, at Domstolen ikke skulle følge mit forslag om afvisning.

B — *Om begrebet posttjenester*

56. Express Line har anfægtet den karakterisering som »posttjenester«, som den anfægtede retsakt giver de tjenester, som virksomheden har indgivet erklæring om, med

27 — Som det var tilfældet i Fluxys-sagen, hvor den forelæggende ret anførte, at »gyldigheden af Fluxys' delvise frafald i henhold til artikel 825 i den belgiske retsplejelov »[var] betinget af modpartens accept«« (præmis 21).

28 — Dom af 12.3.1998, sag C-314, Djabali, Sml. I, s. 1149, præmis 16 ff., og af 20.1.2005, sag C-225/02, García Blanco, Sml. I, s. 523, præmis 27 ff., er begge sager, hvor Domstolen konstaterede, at en besvarelse af det præjudicielle spørgsmål var uden relevans for den forelæggende ret, da sagsøgeren i hovedsagen fuldt ud havde fået opfyldt sine krav.

den begrundelse, at en sådan tilgang er i strid med EU-retten. Express Line har gjort gældende, at fordi dens tjenester er begrænsede til transport- og logistikvirksomhed ved ekspreskurertjenester, kan de ikke henhøre under begrebet »posttjenester« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 97/67, der opstiller en liste over fire aktiviteter, som ifølge den berørte virksomhed skal udøves kumulativt [29]. Express Line har anført, at loven af 1991, som foreskriver, at de opregnede aktiviteter er alternativer [30], har et større anvendelsesområde end direktivet og således er en ukorrekt gennemførelse af direktivet i den belgiske retsorden.

57. Som den forelæggende ret har anført, bør dette anbringende efterprøves først, da det er en forudsætning for, at den anfægtede ombudstjeneste finder anvendelse, at der er tale om en tjenesteydelse, der er omfattet af dette begreb.

58. Jeg vil indledningsvis bemærke, at det efter min opfattelse ikke er fornødent, at Domstolen træffer afgørelse om dette emne, da Hof van Beroep te Brussel allerede har afvist den del af det anbringende, der bygger på dette grundlag, og da den udtrykkeligt har udledt deraf, at det ikke giver mening under de konkrete omstændigheder i den sag, den skal træffe afgørelse i, at forelægge et præjudicielt spørgsmål. I henhold til retspraksis er det uforeneligt med den rolle, Domstolen er blevet tildelt i henhold til artikel 267 TEUF, at den besvarer et tillægsspørgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen i det væsentlige har gjort gældende i sine bemærkninger, når den forelæggende ret, som er den eneste, der er berettiget til at bedømme, i hvilket omfang en fortolkning af EU-retten er nødvendig, for at den kan træffe afgørelse, har fundet, at en forelæggelse af dette spørgsmål er overflødigt i den pågældende sag [31].

59. I øvrigt tilslutter jeg mig Hof van Beroep te Brussels standpunkt [32], for så vidt som den har fastslået, at den belgiske lovgivning, som finder anvendelse i sagen, giver en definition af begrebet posttjenester, som er forenelig med definitionen i artikel 2, stk. 1, i direktiv

29 — Nemlig »tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser«. Express Line har udledt et krav om kumulativ anvendelse fra brugen af bindeordet »og« og ikke »eller« i den franske, engelske og tyske udgave af den omhandlede bestemmelse.

30 — Artikel 131, stk. 1, i loven af 1991, som affattet i kongelig forordning af 1999, bestemmer, at »posttjenester« som omhandlet deri er »tjenester i forbindelse med adresserede forsendelser, som består *i en af de følgende funktioner eller en kombination af flere deraf*: — indsamling; — sortering; — transport; — omdeling« (min fremhævelse). Jeg vil præcisere, at dette stykke blev ændret ved lov af 13.12.2010 som følger: »posttjenester: tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser«, men at denne udgave ikke finder tidsmæssig anvendelse på tvisten i hovedsagen.

31 — Jf. bl.a. dom af 17.9.1998, sag C-412/96, Kainuun Liikenne og Pohjolan Liikenne, Sml. I, s. 5141, præmis 23 og 24, og generaladvokat Légers forslag til afgørelse i denne sag (punkt 29 ff.) samt dom af 6.7.2000, sag 402/98, ATB m.fl. Sml. I, s. 5501, præmis 29, og af 16.7.2009, sag C-537/07, Gómez-Limón Sánchez-Camacho, Sml. I, s. 6525, præmis 24.

32 — Den forelæggende ret har ligeledes i andre sager (bl.a. dom af 3.12.2009, 2007/AR/2742, www.juridat.be; *Reflets*, nº 2/2010, s. 9) truffet afgørelse om, at i mangel af holdepunkter for det modsatte i direktiv 97/67 skal den almindelige forståelse af ordet »og« fastholdes, og det skal således forstås om et almindeligt bindeord, som ikke indebærer kumulation.

97/67, da bestemmelsens ordlyd ikke giver nogen indikation af, at den opregning, den indeholder, er af kumulativ karakter. Jeg vil tilføje, at bestemmelsens senere udvikling støtter den idé, at det ikke er påkrævet, at den berørte erhvervsdrivende skal varetage alle de fire opregnede funktioner [33].

C — *Det første præjudicielle spørgsmål*

60. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktiv 97/67, som affattet ved direktiv 2002/39, og navnlig, men ikke kun, direktivets artikel 19, skal fortolkes således, at det er til hinder for en lovgivning, som pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk, ekstern ordning til behandling af klager.

61. Det er kun Express Line, som har fastholdt, at dette præjudicielle spørgsmål, som er affattet i overensstemmelse med virksomhedens anmodning, skal besvares bekræftende. Til gengæld har den belgiske og den polske regering samt Kommissionen gjort gældende, at direktiv 97/67 ikke er til hinder for den iværksatte ordning. Jeg tilslutter mig ligeledes denne opfattelse.

62. I det foreliggende tilfælde er de posttjenester, som Express Line leverer, og som virksomheden har indgivet en erklæring til BIPT om, tjenester, som ikke er omfattet af befordringspligten. I den sammenhæng har sagsøgeren i hovedsagen afvist at være underlagt den belgiske ombudstjeneste for postsektoren og som sådan at skulle betale bidrag til denne tjeneste, sådan som BIPT har krævet af selskabet ved den anfægtede retsakt. Express Line har gjort indsigelse mod, at loven af 1991 foreskriver, at postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, skal omfattes af den eksterne ordning for behandling af klager, som denne ombudstjeneste udgør.

63. Express Line har bl.a. støttet sine krav på artikel 19 i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2002/39, hvis stk. 4 foreskriver, at medlemsstaterne skal sikre, at brugerne [34], inden for rammerne af en ekstern klageordning, kan forelægge en kompetent national instans deres klager i de sager, som de har indgivet direkte til den befordringspligtige

33 — Direktiv 2008/6, som ikke finder anvendelse i denne sag, kan imidlertid have relevans ved fortolkningen, idet direktivet tilføjer et stk. 1, litra a), til artikel 2, som definerer en »postbefordrende virksomhed« som en »virksomhed, der leverer *en eller flere* posttjenester« (min fremhævelse).

34 — Enten individuelt eller, når det er foreskrevet i den nationale lovgivning, sammen med de organisationer, der repræsenterer brugernes og/eller forbrugernes interesser.

virksomhed [35], men som ikke er blevet tilfredsstillende behandlet [36]. Det fremgår af denne ordlyd, at de udbydere, der udtrykkeligt er henvist til i den eksterne ordning til behandling af klager, som medlemsstaterne skal indføre, er de befordringspligtige virksomheder.

64. Den harmonisering af de nationale bestemmelser, som direktiv 97/67 gennemfører, er imidlertid kun en minimumsharmonisering, idet direktivet ikke har til hensigt at indføre fælles regler, som dækker hele postsektoren [37]. Artikel 19, stk. 4, i den udgave, som finder anvendelse i denne sag, begynder i særdeleshed med det følgende forbehold: »[u]den at de øvrige klagemuligheder, der er fastsat i den nationale lovgivning og fællesskabsretten, i øvrigt indskrænkes«. Denne tekst har således blot til formål at indføre en minimumsramme, inden for hvilken medlemsstaterne er berettigede til at lovgive, så længe de overholder EU-rettens øvrige bestemmelser.

35 — Artikel 19, stk. 1 og 2, i direktiv 97/67 omhandler den interne procedure for klager ved den eller de befordringspligtige virksomhed(er), som medlemsstaterne skal indføre, idet det præciseres, at medlemsstaterne ligeledes kan foreskrive denne ordning for brugere af postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, eller på posttjenester, som er omfattet af befordringspligten, men som ikke leveres af den befordringspligtige virksomhed.

36 — 35. betragtning til direktiv 97/67 begrunder indførelsen af denne dobbelte ordning til behandling af klager fra brugerne af posttjenester — den ene intern og den anden ekstern — med, at »forbedring af kvaliteten af de leverede ydelser kræver, at tvister løses hurtigt og effektivt; [der] bør […] etableres en gennemsigtig, enkel og økonomisk overkommelig klageprocedure, der er åben for alle«.

37 — Jf. bl.a. beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 18.10.2006 om anvendelsen af direktiv 97/67 som ændret ved direktiv 2002/39 (KOM(2006) 595 endelig), hvori det anføres, at »[d]et nuværende postdirektiv bygger på princippet om minimumsharmonisering«.

Som Kommissionen har fremhævet, er der ikke er noget i ordlyden af artikel 19 i direktiv 97/67, som indikerer, at medlemsstaterne ikke skulle være berettigede til at pålægge andre tjenesteydere end den befordringspligtige virksomhed den eksterne klageprocedure.

65. Denne artikels konkrete formål, som er at styrke beskyttelsen af alle brugerne af posttjenesternes interesser ved at sikre et øget kvalitetsniveau for ydelserne som anført i titlen til direktiv 97/67, leder mig ligeledes til den konklusion, at denne tekst ikke fratager medlemsstaterne muligheden for at foreskrive andre måder at bilægge tvister på [38].

66. Efter min opfattelse støttes denne analyse såvel af præamblen til direktiv 97/67 som af præamblen til direktiv 2002/39, som ændrer direktivet på dette område. I 35. betragtning til direktiv 97/67 anføres det således, at den i artikel 19 foreskrevne procedure for behandling af klager kun finder anvendelse »som et supplement til de retsmidler, der er hjemlet i den nationale lovgivning eller i fællesskabsretten«. Derudover afspejler 28. betragtning

38 — Meddelelse fra Kommissionen om akten for det indre marked af 13.4.2011 henviser i denne retning blandt de »[t]olv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid« vedtagelsen af lovgivning om alternativ behandling af tvister med det formål »at sikre indførelsen af udenretslige klagemuligheder, der resulterer i lette, hurtige og billige løsninger for forbrugerne« (KOM(2011) 206 endelig, s. 9).

til direktiv 2002/39 denne ordning, idet den foreskriver samme behandling for ydelser fra de befordringspligtige virksomheder som for ydelser fra andre udbydere, nemlig »indehavere af tilladelser, herunder indehavere af individuelle tilladelser«. Det er i betragtningen tilføjet, at disse procedurer eventuelt »kan gøres gældende af brugere af alle posttjenester, uanset om der er tale om befordringspligttjenester eller ej«.

67. EU-lovgivers intention om at udstrække den i artikel 19 i direktiv 97/67 indeholdte beskyttelse til en stor gruppe af brugere af posttjenester afspejles i de ændringer, som blev foretaget af artiklens stk. 1 og 2, ved direktiv 2002/39 [39].

68. Det er det samme ønske, der lå til grund for vedtagelsen af direktiv 2008/6. Som jeg allerede har anført, finder bestemmelserne i dette direktiv ikke tidsmæssig anvendelse på den foreliggende tvist. Ikke desto mindre vil de kunne belyse fortolkningen af direktiv 97/67, som de i et vist omfang ændrer. I 42. betragtning til direktiv 97/67 er det således anført, at »for at styrke forbrugerbeskyttelsen bør minimumsprincipperne for klageadgang udvides til at omfatte andre end befordringspligtige virksomheder«, hvilket understreger, at direktiv 97/67 ikke tilsigtede at indføre en fuldstændig harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på dette område.

69. Jeg udleder af disse fortolkningselementer, set i deres helhed [40], at bestemmelserne i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2002/39, og navnlig direktivets artikel 19, ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede.

D — *Om det andet præjudicielle spørgsmål*

70. Med det andet spørgsmål, der er fremsat subsidiært, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF ff. om den frie udveksling af tjenesteydelser

39 — Ifølge retspraksis (jf. senest dom af 17.2.2011, sag C-16/10, The Number og Conduit Enterprises, Sml. I, s. 691, præmis 28) gælder det, at med henblik på at fastslå betydningen og rækkevidden af en bestemmelse i et direktiv skal bestemmelsen ses i den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori den indgår, og bestemmelsen skal fortolkes, idet der tages hensyn til dens ordlyd og til direktivets generelle opbygning og til de af lovgiver forfulgte formål.

40 — Nemlig at »[m]edlemsstaterne kan bestemme, at [...] princip[pet], [ifølge hvilket der fastsættes gennemsigtige, enkle og økonomisk overkommelige procedurer for behandlingen af klager fra brugerne], også anvendes på brugere af tjenester, som [...] ikke er omfattet af befordringspligten som defineret i artikel 3, [eller som] er omfattet af befordringspligten som defineret i artikel 3, men som ikke leveres af den befordringspligtige virksomhed«.

er til hinder for, at en medlemsstat indfører begrænsninger i denne frihed ved at pålægge postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk, ekstern ordning til behandling af klager med henvisning til forbrugerbeskyttelse, selv om denne ordning ikke sondrer efter, om klagerne indgives af forbrugere eller andre slutbrugere, og selv om det store flertal af brugerne af de omhandlede tjenester er erhvervsdrivende.

71. Jeg bemærker indledningsvis, at med undtagelse af sagsøgeren i hovedsagen er alle de parter, som har indgivet indlæg, enige om, at bestemmelserne i EUF-traktaten ikke er til hinder for den omhandlede nationale lovgivning. Dette er også min opfattelse, af de nedenfor anførte grunde.

72. Inden for postsektoren indebærer de direktiver, som EU-lovgiver har vedtaget, en minimumsharmonisering. Traktaternes bestemmelser, og i denne sag nærmere EUF-traktaten, kan derudover gøres gældende mod medlemsstaterne, dvs. inden for de områder, hvor medlemsstaterne har bevaret deres egen lovgivningskompetence. Som det fremgår af 42. betragtning til direktiv 97/67 og direktivets artikel 26 [41], skal medlemsstaterne, selv når de har kompetence til at lovgive, ikke desto mindre overholde de EU-retlige principper under udøvelsen af den kompetence, som er forbeholdt dem.

73. Med hensyn til omstændighederne i hovedsagen forekommer det mig, i lighed med det af Kommissionen anførte, at de relevante EU-retlige bestemmelser er de bestemmelser, der vedrører etableringsfriheden, og som er fastsat i artikel 49 TEUF ff., og ikke dem, der vedrører den frie udveksling af tjenesteydelser [42]. De omhandlede posttjenester leveres således i almindelighed af en virksomhed i bestemmelsesmedlemsstaten. Express Line, som er del af en tysk koncern, har etableret sig på det belgiske område.

74. Domstolen kan imidlertid efter fast praksis fortolke bestemmelser, der ikke er nævnt i

41 — Disse tekster præciserer, at der ikke er nogen hindring for, at en medlemsstat bibeholder eller indfører mere liberale foranstaltninger inden for postsektoren end dem, direktivet foreskriver, eller i tilfælde af, at direktivet bortfalder, bibeholder de foranstaltninger, som medlemsstaten har truffet for at efterkomme det, for så vidt som disse foranstaltninger i hvert enkelt tilfælde er forenelige med traktaten.

42 — Jf. analogt om kombinationen af bestemmelser, som finder anvendelse på disse to former for fri bevægelighed, dommen af 8.9.2010, sag 409/06, Winner Wetten, Sml. I, s. 8015, præmis 44 ff., og forenede sager C-358/07 — C-360/07, C-409/07 og C-410/07, Stoß m.fl., Sml. I, s. 8069, præmis 57 ff.

de præjudicielle spørgsmål [43], med henblik på, i en samarbejdsånd med den nationale ret, at give den fornødne vejledning for afgørelsen af den retstvist, som verserer for denne.

75. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, henset til sagens nærmere omstændigheder, om den i hovedsagen omhandlede situation henhører under etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser. Henset til det ovenfor anførte bør de præjudicielle spørgsmål imidlertid vurderes både med hensyn til artikel 49 TEUF og artikel 56 TEUF [44].

76. Uanset hvilken af disse to former for fri bevægelighed der er relevant i dette tilfælde, består det første trin i analysen med henblik på besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål i at afgøre, om pålæggelsen af en ekstern ordning til behandling af klager over udbydere af tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, som foreskrevet i artikel 43b og 45b i loven af 1991, udgør en hindring for den omhandlede frihed.

77. Pligten til at deltage i en ordning af en sådan karakter kan ikke i sig selv anses for at udgøre en hindring for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser. Efter min opfattelse kan en virksomhed, der handler på Unionens indre marked, ikke kræve, at en medlemsstat ikke har andre ordninger til retlig beskyttelse af dens kunders interesser, som giver mulighed for afgørelse af tvister, end adgangen til domstolsprøvelse. Jeg bemærker i øvrigt, at et stort antal medlemsstater i lighed med Kongeriget Belgien har valgt at udvide de eksterne ordninger til behandling af klager om udbydere af posttjenester til at finde anvendelse uden for den befordringspligtige sektor [45].

78. Derimod vil pligten til at deltage i finansieringen af en sådan ordning kunne udgøre en hindring for en af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder, som er i strid med EU-retten. Det er som hovedregel staten, der bekoster sådanne ordninger, og ikke et antal virksomheder, der omfatter udbydere, som ikke er omfattet af befordringspligten, som det her er tilfældet. Virksomhedernes pligt til at finansiere budgettet for administrative regulerings- og kontrolstrukturer kan ganske vist ikke anses for noget ekstraordinært inden for de regulerede sektorer i den nationale økonomi. Det kan ikke desto mindre legitimt kræves, at den finansielle

43 — Jf. bl.a. dom af 20.3.1986, sag 35/85, Tissier, Sml. I, s. 1207, præmis 9, af 18.5.2000, sag C-230/98, Schiavon, Sml. I, s. 3547, præmis 37, og af 11.3.2008, sag C-420/06, Jager, Sml. I, s. 1315, præmis 47.

44 — Jf. analogt Winner Wetten-dommen, præmis 51 og 52, samt dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 64 og 65.

45 — Jf. »*Main developments in the postal sector (2008 2010), Final Report 29. november 2010*«, s. 79 (http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2010-main-developments_en.pdf), idet det bemærkes, at denne undersøgelse, bestilt af Kommissionens Generaldirektorat for »det Indre Marked og Tjenesteydelser«, ikke kun omfatter Unionens medlemsstater, men også medlemsstaterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og Det Schweiziske Forbund.

byrde, som følger deraf, fordeles mellem de forskellige berørte erhvervsdrivende på en måde, som ikke er diskriminerende, og som er forholdsmæssig og gennemsigtig.

79. Det er korrekt, at den omhandlede byrde i den foreliggende sag ikke i højere grad påhviler udbydere fra andre medlemsstater end udbydere fra Belgien, idet den påhviler alle virksomheder, der er omfattet af den virksomhed, der udøves af den belgiske ombudstjeneste for postsektoren, uden sondring på grundlag af nationalitet eller etableringssted. Selv om den ikke er diskriminerende i den henseende, vil den kunne påvirke aktiviteterne for virksomheder, der er etablerede i en anden medlemsstat end modtageren af ydelsen, hvor de leverer tilsvarende ydelser, ved at hindre disse eller gøre dem mindre tiltrækkende [46], eller ved at afskrække virksomheder fra andre medlemsstater fra at etablere sig i Belgien [47]. Det forekommer mig, at både artikel 49 TEUF ff. og artikel 56 TEUF ff. er til hinder for en sådan afskrækkende faktor mod adgangen til markedet for belgiske posttjenester [48].

80. Det fremgår ikke desto mindre af fast retspraksis, at en hindring kan være lovlig med hjemmel i de udtrykkelige undtagelsesbestemmelser, der er fastsat i EUF-traktaten, såsom de i artikel 52, stk. 1, TEUF indeholdte, eller begrundet i tvingende almene hensyn i overensstemmelse med Domstolens praksis. Den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i EUF-traktaten, kan kun begrænses ved regler, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på værtsmedlemsstatens område [49].

81. I den foreliggende sag vil begrænsningen af udøvelsen af disse friheder kunne finde en legitim begrundelse i formålet om beskyttelse af forbrugerne, som Kongeriget Belgien netop har påberåbt sig.

46 — Jf. bl.a. dom af 3.6.2010, sag C-203/08, Sporting Exchange, Sml. I, s. 4695, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis.

47 — Jf. senest dom af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 45, og af 29.3.2011, sag C-565/08, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2101, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

48 — Restriktionsbegrebet omfatter navnlig foranstaltninger truffet af en medlemsstat, som, selv om de anvendes uden forskel, påvirker adgangen til markedet for erhvervsdrivende fra andre medlemsstater (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 46).

49 — Jf. bl.a. dom af 8.7.2010, forenede sager C-447/08 og C-448/08, Sjöberg og Gerdin, Sml. I, s. 6921, præmis 35 ff., og af 9.9.2010, sag C-64/08, Engelmann, Sml. I, s. 8219, præmis 29 og 47.

82. Jeg er, ligesom den belgiske og den polske regering og Kommissionen, af den opfattelse, at det er uden betydning i denne henseende, at den nationale lovgivning ikke sondrer mellem klager fra borgere og klager fra erhvervsdrivende. Selv om sidstnævnte gruppe udgør det store flertal af Express Lines kunder, sondrer EU-retten og navnlig artikel 19 i direktiv 97/67 [50] ikke efter, om de slutbrugere, som har henvendt sig til ombudstjenesten, har indgået de omtvistede kontrakter med privat formål eller i forbindelse med erhvervsvirksomhed [51]. Derudover sikres den effektive virkning af denne tjeneste, som skal styrke kvaliteten af ydelserne i postsektoren bedre, hvis alle typer af brugere kan indbringe en klage der.

83. Denne begrundelse forekommer mig at være gyldig, men med det forbehold, at den omhandlede hindring virkelig er forholdsmæssig, dvs. at måden, hvorpå den belgiske ombudstjeneste for postsektoren finansieres, skal være af en sådan karakter, at det forfulgte mål kan opnås, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt til det formål, idet den skal anvendes på en sammenhængende og systematisk måde [52]. Det tilkommer den forelæggende ret at træffe afgørelse om, hvorvidt det bidrag, som opkræves af Express Line, virkelig står i forhold til ombudstjenestens aktivitet vedrørende Express Line med henblik på at beskytte denne virksomheds kunder, eller om dette bidrag er så uforholdsmæssigt, at det gør det belgiske marked for posttjenester mindre tiltrækkende for denne kategori af tjenesteydere.

84. Efter min opfattelse vil den nationale lovgivning som beskrevet i anmodningen om præjudiciel afgørelse kunne have en virkning svarende til krydssubsidiering af den belgiske La Poste, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, hvis det viser sig, at en meget stor del af de klager, der indgives til den omhandlede ombudstjeneste, vedrører

50 — Artiklens stk. 3 omhandler »brugernes og/eller forbrugernes interesser«, hvilket alternativ taler til støtte for, at direktivet ikke anvender begrebet slutbruger af posttjenester i en snæver forstand.

51 — Forarbejderne til direktiv 97/67 bekræfter dette synspunkt: jf. bl.a. Rådets resolution af 7.2.1994 om udvikling af Fællesskabets posttjenester (EFT C 48, s. 3), som henviser til »*brugerne, herunder forbrugerne*«, ligesom Kommissionens meddelelse af 26.7.1995 om de foreslåede foranstaltninger til udvikling af Fællesskabets posttjenester, idet det bemærkes, at artikel 2, nr. 16), i direktivforslaget heri definerer »brugere« som omfattende »*erhvervskunder og private forbrugere*« (KOM(95) 227 endelig udg. s. 17 og 25). Kommissionens beretning til Europa-Parlamentet og Rådet af 25.11.2002 om anvendelsen af postdirektivet (direktiv 97/67/ EF) (KOM(2002) 632 endelig, særlig fodnote 8) henviser til »alle brugere af posttjenester (dvs. *private og erhvervsmæssige brugere*)«. Derudover nævner Kommissionens afgørelse af 10.8.2010 om oprettelse af Gruppen af Europæiske Forvaltningsmyndigheder for Posttjenester, at gruppen bl.a. har til opgave at »foretage en […] høring […] af markedsdeltagerne, *forbrugerne og slutbrugerne*« (mine fremhævelser i alle tekstuddrag).

52 — Jf. dommen i sagen Sjöberg og Gerdin, præmis 40, og dom af 3.3.2011, sag C-134/10, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1053, præmis 43 ff. og den deri nævnte retspraksis.

den belgiske La Poste, mens de kun sjældent vedrører Express Line, nemlig kun to eller tre ud af et samlet antal klager på ca. 9 000 i 2008 og i 2009. Beskyttelsen af den frie udøvelse af de grundlæggende friheder, som er fastsat i EUF-traktaten, indebærer således, at ikke blot de formelle regler i medlemsstaternes lovgivning, men også den konkrete virkning af disse, skal tages i betragtning.

85. Jeg bemærker ikke desto mindre, at denne sidste observation ikke længere har nogen praktisk betydning, henset til udviklingen i den pågældende lovgivning efter gennemførelsen af direktiv 2008/6 i den belgiske retsorden. Det fremgår således af sagsakterne og af bestemmelserne i loven vedtaget den 13. december 2010 [53], dvs. efter indgivelsen af forelæggelsesafgørelsen, at kriterierne for bidrag til omkostningerne ved driften af den belgiske ombudstjeneste for postsektoren er blevet ændret bl.a. derved, at de på en mere forholdsmæssig måde tager hensyn til ikke blot virksomhedens omsætning, men også til antallet af klager, der indgives vedrørende virksomheden i løbet af det foregående år, ved fastsættelsen af det mulige bidrag.

86. Det er således afslutningsvis min opfattelse, at bestemmelserne i EUF-traktaten om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden ikke er til hinder for, at en medlemsstat indfører foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, som kan have visse begrænsende virkninger, men som er begrundet i beskyttelsen af brugerne af posttjenesterne, med det forbehold, at en virksomheds del af bidragene til finansiering af den omhandlede ombudstjeneste skal have en tilstrækkelig forbindelse med antallet af klager modtaget fra personer, der har benyttet den berørte virksomheds tjenester, set i forhold til de klager, der modtages over andre udbydere, som er omfattet af denne tjenestes kompetence.

53 — Jf. den nye matematiske formel, som er fastsat i artikel 45b i loven, som ændret. Express Lines skrivelse til Domstolen med henblik på at forklare virksomhedens frafald af anbringendet om tilsidesættelse af EU-retten indeholder følgende passage: »Mens alle virksomheder med en omsætning på mere end 500 000 EUR tidligere skulle bidrage til finansieringen af den belgiske ombudstjeneste for postsektoren, er det nu kun de virksomheder, mod hvem der er indgivet mere end 12 klager i løbet af det foregående år, som skal bidrage. I øvrigt skal de omhandlede virksomheder nu kun bidrage til finansieringen af omkostningerne ved ombudstjenestens behandling af klager (forholdsmæssigt efter antallet af klager over den berørte virksomhed) og ikke længere til de almindelige omkostninger ved denne ombudstjenestes drift (forholdsmæssigt efter den berørte virksomheds omsætning).«

VI — Forslag til afgørelse

87. På grundlag af det anførte foreslår jeg principalt, at Domstolen fastslår, at de af Hof van Beroep te Brussel forelagte præjudicielle spørgsmål afvises, og at den afsiger kendelse om, at sagen slettes fra Domstolens register.

88. Subsidiært, for det tilfælde, at Domstolen finder, at disse præjudicielle spørgsmål bør besvares, foreslår jeg, at Domstolen besvarer spørgsmålene således:

»1) Bestemmelserne i 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 2002/39/EF af 10. juni 2002, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at medlemsstaterne pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk, ekstern ordning til behandling af klager som den i hovedsagen omhandlede.

2) De principper, der følger af den frie udveksling af tjenesteydelser, således som defineret i artikel 56 TEUF ff., og af etableringsfriheden, således som defineret i artikel 49 TEUF ff., skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat med henvisning til tvingende almene hensyn til beskyttelsen af brugerne af posttjenesterne pålægger postbefordrende virksomheder, hvis tjenester ikke er omfattet af befordringspligten, en obligatorisk, ekstern ordning til behandling af klager som den i hovedsagen omhandlede, selv om der ikke ved anvendelsen af denne ordning sondres efter, om klagerne indgives af forbrugere eller andre slutbrugere. Dette gælder dog kun, hvis måden, hvorpå den omhandlede ombudstjeneste finansieres, på en tilstrækkeligt forholdsmæssig måde tager den relative betydning af antallet af klager, der vedrører de forskellige udbydere af posttjenester, der er omfattet af denne tjenestes kompetence, i betragtning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.«