DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. marts 2004 *

I sag C-240/02,

angående en anmodning, som Tribunal Supremo (Spanien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre),

Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería

mod

Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos,

Administración General del Estado,

* Processprog: spansk.

at opnå en præjudiciel afgørelse 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 (EFT 1998 L 15, s. 14),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne P. Jann (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, C.W.A. Timmermans og S. von Bahr,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Arzamendi,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den spanske regering ved R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget

— den belgiske regering ved A. Snoecx, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Simonsson og L. Escobar Guerrero, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 26. juni 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre) ved advokat J.M. Piqueras Ruiz, af den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved K. Simonsson og J.L. Buendía Sierra, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. oktober 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 16. maj 2002, indgået til Domstolen den 1. juli 2002, har Tribunal Supremo i medfør af artikel 234 EF 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 (EFT 1998 L 15, s. 14, herefter »direktivet«). Spørgsmålene er rejst under en sag, som to spanske sammenslutninger af virksomheder, der udfører posttjenester, nemlig Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (herefter »Asempre«) og Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de

Envíos y Pequeña Paquetería, har anlagt til prøvelse af kongeligt dekret nr. 1829/1999 af 3. december 1999 om godkendelse af ordningen om ydelse af posttjenester (BOE nr. 313 af 31.12.1999, s. 46433, herefter »det kongelige dekret«).

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretten

2 Direktivet har, som det fremgår af dets ottende betragtning, til formål at sikre en gradvis og kontrolleret åbning af postsektoren. I henhold til artikel 1 fastsættes der med direktivet fælles regler for bl.a. opfyldelse af postbefordringspligten inden for Fællesskabet samt for kriterierne for afgrænsning af de tjenester, som de befordringspligtige virksomheder kan få eneret på, samt betingelserne for levering af tjenester, der ikke er omfattet af eneret.

3 Som det fremgår af tiende betragtning, fremtræder direktivet i overensstemmelse med nærhedsprincippet som en række generelle principper vedtaget på fællesskabsplan, mens fastsættelsen af de nærmere procedurer til gengæld tilkommer medlemsstaterne, som skal kunne vælge den struktur, der er bedst egnet til netop deres forhold.

4 Posttjenester er i direktivets artikel 2, nr. 1), defineret som »tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser«.

5 Ifølge artikel 2, nr. 6), forstås ved »postforsendelse« en »adresseret forsendelse i den endelige form, hvori den skal befordres af den befordringspligtige virksomhed. Ud over brevforsendelser omfatter sådanne forsendelser bl.a. bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter samt postpakker indeholdende varer med eller uden kommerciel værdi«.

6 Med hensyn til harmonisering af de posttjenester, som befordringspligtige virksomheder kan få eneret på, bestemmer direktivets artikel 7 følgende:

»1. I det omfang det er nødvendigt for at opfylde befordringspligten, omfatter de tjenester, som de enkelte medlemsstater kan give de befordringspligtige virksomheder eneret på, indsamling, sortering, transport og omdeling af indenlandske brevforsendelser under 350 g, herunder også hurtigere omdeling end normalt, for hvilken taksten er mindre end fem gange den offentlige takst for en brevforsendelse på første vægtsats i den hurtigste standardkategori, når en sådan findes. I tilfælde af gratis postbefordring for blinde og svagtseende kan der vedtages undtagelser fra vægt- og prisbetingelserne.

2. I det omfang det er nødvendigt for at opfylde befordringspligten, skal grænseoverskridende post og adresserede reklameforsendelser fortsat kunne omfattes af eneret inden for pris- og vægtgrænserne i stk. 1.

[...]

4. Dokumentudveksling kan ikke omfattes af eneret.«

7 Herudover anføres i direktivets 21. betragtning følgende om visse tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten:

»[N]ye tjenester (i forhold til de traditionelle) og dokumentudveksling er ikke omfattet af befordringspligten, og der er derfor ingen begrundelse for at give de befordringspligtige virksomheder eneret til disse tjenester; det samme gælder for ekspedition af egen post (det forhold, at en fysisk eller juridisk person, som er ophavsmand til forsendelser, selv varetager posttjenesten, eller at indsamlingen eller transporten af disse forsendelser varetages af en tredjemand, der udelukkende handler på vegne af denne person), eftersom dette ikke kan kategoriseres som en tjeneste.«

National ret

8 Direktivet er blevet gennemført i spansk ret ved Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (lov nr. 24/1998 af 13.7.1998 om almindelig postbefordringspligt og liberalisering af posttjenesterne, BOE nr. 167 af 14.7.1998, s. 23473, herefter »postloven«) samt ved det kongelige dekret.

9 Postlovens artikel 2, stk. 2, definerer ekspedition af egen post således:

»Der foreligger ekspedition af egen post, når afsender og modtager af brevforsendelser er den samme fysiske eller juridiske person, og denne udfører tjenesten for sig selv eller overdrager den til en anden, som udelukkende handler for førstnævnte og hertil anvender midler, som er forskellige fra dem, der anvendes af de befordringspligtige virksomheder. Ekspedition af egen post må under ingen omstændigheder være til gene for de tjenester i henhold til artikel 18, som er omfattet af en eneret.«

10 Artikel 2, stk. 2, i det kongelige dekret har følgende ordlyd:

»Dekretet finder ikke anvendelse på ekspedition af egen post.

Der foreligger ekspedition af egen post, når afsender og modtager af brevforsendelser er den samme fysiske eller juridiske person, og denne selv udfører tjenesten eller overdrager den til en anden, som udelukkende handler for førstnævnte og hertil anvender midler, som er forskellige fra dem, der anvendes af de befordringspligtige virksomheder.

Ved anvendelsen af det foregående afsnit gælder, at afsender og modtager af forsendelser er den samme fysiske eller juridiske person, når der består et arbejdsretligt forhold mellem afsender og modtager, eller når de handler på vegne af den fysiske eller juridiske person, som foretager ekspeditionen af egen post, og for dennes regning.

Endvidere kan en og samme fysiske eller juridiske person kun anses for at være såvel afsender som modtager, såfremt transporten og omdelingen af forsendelserne sker mellem de forskellige centre, filialer, bopæle eller hovedsæder, som den fysiske eller juridiske person, der foretager ekspeditionen af egen post, råder over, og såfremt omdelingen udelukkende finder sted inden for de fysiske lokaliteter på de nævnte steder.

Posttjeneste, som udføres for tredjemand af fysiske eller juridiske personer som led i udøvelsen af disses erhvervsvirksomhed, anses ikke for ekspedition af egen post.

Hvis ekspedition af egen post foretages ved kurertjeneste eller på tilsvarende måde, må den ikke omfatte forsendelser, som hører til den type tjenester, som de befordringspligtige virksomheder har eneret på.

Denne ordning må under ingen omstændigheder være til gene for de tjenester, der udføres af de befordringspligtige virksomheder.«

11 Hvad angår postgirovirksomhed defineret som »en tjeneste, hvorved der via det offentlige postnet foretages betalinger til en fysisk eller juridisk person på andres vegne og for disses regning«, er den i henhold til postlovens artikel 18, litra a), og det kongelige dekrets artikel 53, stk. 1, omfattet af de befordringspligtige virksomheders eneret.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Asempre og Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería har anlagt sager til prøvelse af det kongelige dekret med påstand om annullation af visse af dekretets bestemmelser. De sagsøgte i hovedsagen er den spanske befordringspligtige virksomhed, Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos, og Administración General del Estado.

13 De bestemmelser i det kongelige dekret, som er omfattet af de to sammenslutningers annullationspåstand, vedrører den befordringspligtige virksomheds eneret med hensyn til dels ekspedition af egen post, dels postgirovirksomhed.

14 Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at disse tjenester som defineret i det kongelige dekret ikke kan være omfattet af den befordringspligtige virksomheds eneret. Til støtte for annullationspåstanden har de gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af fællesskabsretten, nærmere bestemt direktivets 21. betragtning og artikel 7.

15 Da Tribunal Supremo finder, at løsningen af sagen i vidt omfang afhænger af fortolkningen af disse bestemmelser, og at der er tvivl om den rette fortolkning, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal 21. betragtning til direktiv 97/67/EF fortolkes således, at postydelser, som præsteres af afsenderen (eller af en anden, som udelukkende handler på dennes vegne), kan undtages fra begrebet »ekspedition af egen post«, såfremt modtageren ikke er den samme person, såfremt ydelserne præsteres som led i den pågældendes erhvervsvirksomhed eller udføres ved kurertjeneste og lignende, eller såfremt ekspeditionen af egen post er til gene for de ydelser, som de befordringspligtige virksomheder har eneret på?

2) Hører postgirovirksomhed til de ydelser, som de befordringspligtige virksomheder har eneret på?«

Det første spørgsmål

16 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 7 på baggrund af dets 21. betragtning skal fortolkes således,

at den giver adgang til at opstille følgende kriterier for ekspedition af egen post, altså posttjenester, som præsteres af afsenderen eller en tredjemand, der handler i dennes navn:

— Modtageren skal være den samme person som afsenderen.

— Tjenesterne må ikke ydes til tredjemand som led i tjenesteyderens erhvervsvirksomhed.

— Tjenesterne må ikke ydes ved kurertjeneste og lignende.

— Udførelsen af tjenesterne må ikke være til gene for de tjenester, som de befordringspligtige virksomheder har eneret på.

Indlæg for Domstolen

17 Den spanske regering har gjort gældende, at definitionen på ekspedition af egen post kun optræder i direktivets 21. betragtning og ikke i selve direktivteksten, og at en betragtning til en retsakt ikke i sig selv kan pålægge medlemsstaterne forpligtelser.

18 Hertil kommer ifølge den spanske regering, at genstanden for og formålet med direktivets 21. betragtning og de omhandlede bestemmelser i det kongelige dekret er forskellige, idet betragtningen omhandler de tjenester, som ikke er omfattet af befordringspligten, mens det kongelige dekret fastlægger anvendelsesområdet for ekspedition af egen post ved at opregne de tjenester, der ikke er omfattet af begrebet. Herudover afviger definitionerne i direktivet og i det kongelige dekret ret beset ikke væsentligt fra hinanden, eftersom det i henhold til begge disse retsakter er de samme personer, som er afsendere, der anses for at være modtagere af de tjenester, der er omfattet af begrebet ekspedition af egen post. Definitionen af ekspedition af egen post i det kongelige dekret er således ifølge den spanske regering forenelig med direktivets definition.

19 Asempre, den belgiske regering og Kommissionen er af den modsatte opfattelse. De har gjort gældende, at de omhandlede nationale bestemmelser er i modstrid med direktivet, idet de indebærer en uberettiget udvidelse af Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos' monopol. Når begrebet ekspedition af egen post indskrænkes så betydeligt som i det kongelige dekret, må et betydeligt større antal tjenester være omfattet af de befordringspligtige virksomheders eneret, end i tilfælde af, at direktivet var blevet korrekt gennemført.

20 De har videre gjort gældende, at direktivets 21. betragtning faktisk har retsvirkning, i og med at direktivets artikel 7, hvorefter der kun kan gives eneret på et begrænset antal tjenester, skal læses i lyset af denne betragtning, som giver en klar definition af ekspedition af egen post, uden at de yderligere kriterier, som er fastsat i det kongelige dekret, optræder. De kriterier, som den forelæggende ret har gengivet, udgør således en tilsidesættelse af direktivet.

Domstolens svar

21 Det er uomtvistet, at ekspedition af egen post ikke er nævnt i direktivets artikel 7, som beskriver de forskellige tjenester, der kan være omfattet af de befordrings-

pligtige virksomheders eneret. Begrebet ekspedition af egen post optræder imidlertid i direktivets 21. betragtning, hvori det præciseres, at det »ikke kan kategoriseres som en tjeneste« i artikel 7's forstand. Ekspedition af egen post sidestilles således med nye tjenester defineret som nye »i forhold til de traditionelle«, og med dokumentudveksling, som ifølge den samme betragtning heller ikke er omfattet af befordringspligten og derfor ikke kan være omfattet af de befordringspligtige virksomheders eneret.

22 Med denne redegørelse vedrørende tjenester, der uden videre er undtaget fra artikel 7's anvendelsesområde, indeholder 21. betragtning således nogle præciseringer, der, som belyst af generaladvokaten i punkt 26 ff. i forslaget til afgørelse, skal tages i betragtning ved fortolkningen af direktivet.

23 21. betragtning definerer ekspedition af egen post som »det forhold, at en fysisk eller juridisk person, som er ophavsmand til forsendelser, selv varetager posttjenesten, eller at indsamlingen eller transporten af disse forsendelser varetages af en tredjemand, der udelukkende handler på vegne af denne person«. Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke har ret til i medfør af direktivets artikel 7 at give de befordringspligtige virksomheder eneret på indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser, der udføres på denne måde.

24 Hvis det antages, at det står medlemsstaterne frit for at tilføje yderligere kriterier til begrebet ekspedition af egen post og på den måde indskrænke de situationer, det omfatter, ville de således efter forgodtbefindende kunne udvide de befordringspligtige virksomheders eneret. Men en sådan udvidelse ville være i strid med direktivets formål, som ifølge ottende betragtning er at sikre en gradvis og kontrolleret åbning af postsektoren.

25 Følgelig har medlemsstaterne ikke ret til at forsyne de begreber, som er defineret i direktivet, med indskrænkende kriterier. De kriterier for begrebet ekspedition af egen post, som er opstillet i det kongelige dekrets artikel 2, stk. 2, og som er genstand for den præjudicielle forelæggelse, optræder ikke i direktivet. Som det fremgår af generaladvokatens analyse i punkt 29 i forslaget til afgørelse, indskrænker alle disse kriterier begrebet ekspedition af egen post, som det er defineret i direktivet. Disse yderligere kriterier er således i modstrid med direktivet.

26 Det første af den forelæggende rets spørgsmål skal således besvares med, at direktivets artikel 7 på baggrund af direktivets 21. betragtning skal fortolkes således, at den ikke giver adgang til at opstille følgende kriterier for ekspedition af egen post:

— Modtageren skal være den samme person som afsenderen.

— Tjenesterne må ikke ydes til tredjemand som led i tjenesteyderens erhvervsvirksomhed.

— Tjenesterne må ikke ydes ved kurertjeneste og lignende.

— Udførelsen af tjenesterne må ikke være til gene for de tjenester, som de befordringspligtige virksomheder har eneret på.

Det andet spørgsmål

27 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat giver de befordringspligtige virksomheder eneret på postgirovirksomhed. Ved »postgirering« forstås i spansk ret, som anført af den forelæggende ret, en tjeneste, hvorved der via det offentlige postnet foretages betalinger til en fysisk eller juridisk person på andres vegne og for disses regning.

Indlæg for Domstolen

28 Asempre har anført, at en medlemsstat ikke kan give de befordringspligtige virksomheder eneret på postgirovirksomhed, eftersom denne tjeneste ikke optræder blandt de i direktivets artikel 7 opregnede tjenester, som kan være omfattet af eneretten.

29 Den spanske og den belgiske regering samt Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at direktivets anvendelsesområde er begrænset til posttjenester, hvilket i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, ikke indbefatter finansielle tjenester, som ydes af postvirksomheder. Direktivets artikel 7 kan således ikke påberåbes som begrundelse for at anfægte, at en medlemsstat giver de befordringspligtige virksomheder eneret på sådanne tjenester.

Domstolens svar

30 Det bemærkes, at direktivet i henhold til artikel 1 fastsætter fælles regler for opfyldelse af postbefordringspligten. Som det fremgår af tiende betragtning, fremtræder direktivet i dets nuværende form som en række generelle principper vedtaget på fællesskabsplan, mens fastsættelsen af de nærmere procedurer tilkommer medlemsstaterne.

31 Posttjenester er defineret i direktivets artikel 2, nr. 1. Denne bestemmelse opregner udtømmende disse tjenester som indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser. I direktivets artikel 2, nr. 6, beskrives nærmere, hvad der skal forstås ved »postforsendelse«. Hverken i artikel 2 eller nogen anden bestemmelse i direktivet omtales finansielle tjenester, som postvirksomhederne eventuelt herudover yder.

32 Finansielle tjenester er således ikke omfattet af direktivets ordlyd, og i betragtning af direktivets præcise og udtømmende karakter er der ikke noget, der taler for, at direktivet skal udvides til også at gælde for forhold, som ikke er omfattet af dets anvendelsesområde.

33 Den omstændighed, at direktivets artikel 7 ikke nævner postgirering som en af de posttjenester, som kan være omfattet af de befordringspligtige virksomheders eneret, er således ikke af afgørende betydning, eftersom postgirering ikke hører til blandt de posttjenester, som bestemmelsen omhandler. Det står således medlemsstaterne frit for at regulere postvirksomheders eventuelle finansielle tjenesteydelser.

34 Den forelæggende rets andet spørgsmål skal således besvares med, at postgirovirksomhed, der består i via det offentlige postnet at foretage betalinger til en fysisk eller juridisk person på andres vegne og for disses regning, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Sagens omkostninger

35 De udgifter, der er afholdt af den spanske og den belgiske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal Supremo ved kendelse af 16. maj 2002, for ret:

1) **Artikel 7 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 skal på baggrund af dets 21. betragtning fortolkes således, at den ikke giver adgang til at opstille følgende kriterier for ekspedition af egen post:

— Modtageren skal være den samme person som afsenderen.

— Tjenesterne må ikke ydes til tredjemand som led i tjenesteyderens erhvervsvirksomhed.

— Tjenesterne må ikke ydes ved kurertjenestse og lignende.

— Udførelsen af tjenesterne må ikke være til gene for de tjenester, som de befordringspligtige virksomheder har eneret på.

2) Postgirovirksomhed, der består i via det offentlige postnet at foretage betalinger til en fysisk eller juridisk person på andres vegne og for disses regning, er ikke omfattet af direktiv 97/67's anvendelsesområde.

Jann Timmermans von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. marts 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident