ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

11 maart 2004 *

In zaak C-240/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunal Supremo (Spanje), in het aldaar aanhangige geding tussen

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

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

en

Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos,

Administración General del Estado,

* Procestaal: Spaans.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB 1998, L 15, blz. 14),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, C. W. A. Timmermans en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta als gemachtigde,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Simonsson en L. Escobar Guerrero als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre), vertegenwoordigd door J. M. Piqueras Ruiz, abogado; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door K. Simonsson en J. L. Buendía Sierra als gemachtigde, ter terechtzitting van 26 juni 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 oktober 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 16 mei 2002, ingekomen bij het Hof op 1 juli daaraanvolgend, heeft het Tribunal Supremo krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB 1998, L 15, blz. 14; hierna: „richtlijn"). Deze vragen zijn gerezen in het kader van een beroep dat twee Spaanse verenigingen van exploitanten van postdiensten, de Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (hierna:

„Asempre") en de Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, hebben ingesteld tegen Real decreto nr. 1829/1999 van 3 december 1999 houdende goedkeuring van de regeling inzake de verrichting van postdiensten (*BOE* nr. 313 van 31 december 1999, blz. 46433, hierna: „Real decreto").

Rechtskader

Gemeenschapsrecht

2 Blijkens punt 8 van de considerans beoogt de richtlijn een geleidelijke en gecontroleerde liberalisatie in de postsector te bewerkstelligen. Luidens artikel 1 stelt zij gemeenschappelijke regels vast inzake, inzonderheid, de levering van een universele postdienst binnen de Gemeenschap, alsmede de criteria voor de afbakening van de diensten die voorbehouden kunnen worden aan de leveranciers van de universele dienst en de voorwaarden voor de levering van de diensten die niet zijn voorbehouden.

3 Volgens punt 10 van de considerans vormt de richtlijn overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel een op communautair niveau vastgesteld kader van algemene beginselen, in dier voege dat het geven van nadere voorschriften een zaak dient te zijn van de lidstaten, die de regeling moeten kunnen kiezen die het best op hun situatie is afgestemd.

4 Postdiensten worden in artikel 2, sub 1, van de richtlijn omschreven als „diensten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en het bestellen van postzendingen".

5 Volgens voormeld artikel 2, sub 6, wordt onder „postzending" verstaan de „geadresseerde zending in de definitieve vorm die de leverancier van de universele dienst verzorgt. Naast brievenpost worden bijvoorbeeld als postzending aangemerkt: boeken, catalogi, kranten, tijdschriften en postpakketten die goederen met of zonder handelswaarde bevatten."

6 Aangaande de harmonisatie van de diensten die voorbehouden kunnen worden aan de leveranciers van de universele dienst, bepaalt artikel 7 van de richtlijn:

„1. Voorzover nodig voor de handhaving van de universele dienst zijn de diensten die door elke lidstaat aan de leverancier(s) van de universele dienst kunnen worden voorbehouden, het ophalen, het sorteren, het vervoer, en het bestellen van binnenlandse brievenpost, al dan niet per spoedbestelling besteld, met een prijs van minder dan vijfmaal het openbare tarief van brievenpost van de laagste gewichtsklasse van de snelste standaardcategorie, indien deze bestaat, en een gewicht van minder dan 350 g. Bij de gratis postdienst voor blinden en slechtzienden mogen uitzonderingen op de gewichts- en prijsbeperkingen worden toegestaan.

2. Voorzover nodig voor de handhaving van de universele dienst, kunnen grensoverschrijdende post en direct mail voorbehouden blijven binnen de in lid 1 genoemde prijs- en gewichtsklassen.

[...]

4. De uitwisseling van documenten mag niet worden voorbehouden."

7 Aangaande bepaalde diensten die geen deel uitmaken van de universele dienst, wordt in punt 21 van de considerans bovendien verklaard dat:

„de nieuwe diensten (die sterk verschillen van de conventionele diensten) en de uitwisseling van documenten geen deel uitmaken van de universele dienst, zodat er geen redenen zijn om deze diensten aan de leveranciers van de universele dienst voor te behouden; [...] het voorgaande [...] geldt [eveneens] voor zelfbezorging (het verzorgen van postdiensten door een natuurlijke of een rechtspersoon van wie de poststukken uitgaan of het verzorgen van de ophaling en de verzending van deze stukken door een derde die uitsluitend namens deze persoon handelt) welke niet onder de categorie diensten valt".

Nationaal recht

8 De richtlijn is in Spaans recht omgezet bij Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (wet 24/1998 inzake de universele postdienst en de liberalisering van de postdiensten) van 13 juli 1998 (*BOE* nr. 167 van 14 juli 1998, blz. 23473, hierna: „postwet"), alsmede bij het Real decreto.

9 Artikel 2, lid 2, van de postwet bepaalt:

„[...] is sprake van zelfbezorging wanneer de poststukken uitgaan van en bestemd zijn voor dezelfde natuurlijke of rechtspersoon en deze de dienst zelf verricht of daarvoor een beroep doet op een derde die uitsluitend voor deze persoon handelt, gebruik makend van andere middelen dan die van de leverancier die met de universele postdienst is belast. In geen geval mogen door middel van zelfbezorging de in artikel 18 bedoelde voorbehouden diensten worden verstoord."

10 Artikel 2, lid 2, van het Real decreto bepaalt:

„De diensten in zelfbezorging zijn uitgesloten van de werkingssfeer van deze regeling.

Van zelfbezorging is sprake wanneer de poststukken uitgaan van en bestemd zijn voor dezelfde natuurlijke of rechtspersoon en deze de dienst zelf verricht of daarvoor een beroep doet op een derde die uitsluitend voor deze persoon handelt, gebruik makend van andere middelen dan die van de leverancier die met de universele postdienst is belast.

In de zin van de vorige alinea worden poststukken geacht uit te gaan van en bestemd te zijn voor dezelfde natuurlijke of rechtspersoon wanneer de afzenders en de geadresseerden door een dienstbetrekking met elkaar verbonden zijn of handelen in naam en voor rekening van de natuurlijke of rechtspersoon die de zelfbezorging verricht.

Voorts kunnen poststukken slechts worden geacht uit te gaan en bestemd te zijn voor dezelfde natuurlijke of rechtspersoon indien het vervoer en de distributie van de zendingen uitsluitend verloopt tussen de verschillende centra, filialen, woonplaatsen of vestigingen waarover de natuurlijke of rechtspersoon die de zelfbezorging verricht beschikt, en de distributie uitsluitend wordt verricht binnen de fysieke ruimte van de genoemde plaatsen.

Niet als zelfbezorging wordt beschouwd de verrichting van postdiensten voor derden door natuurlijke of rechtspersonen in het kader van hun handels- of ondernemingsactiviteiten.

Wanneer zelfbezorging wordt verricht door interne koeriersdiensten of met soortgelijke middelen, mogen hierin geen zendingen worden opgenomen die behoren tot de diensten welke zijn voorbehouden aan de leverancier van de universele postdienst.

In geen geval mag de toepassing van deze regeling de diensten die aan de leverancier van de universele dienst zijn voorbehouden verstoren."

11 De postgirodienst, omschreven als de „dienst waarbij opdrachten tot betaling aan natuurlijke of rechtspersonen worden gegeven voor rekening en in opdracht van andere personen, via het openbare postnetwerk", wordt ingevolge de artikelen 18, A, van de postwet en 53, lid 1, van het Real decreto gerekend tot de diensten die zijn voorbehouden aan de leverancier van de universele postdienst.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

12 Blijkens de verwijzingsbeschikking hebben Asempre en Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería beroepen ingesteld tegen het Real decreto, strekkende tot nietigverklaring van een aantal bepalingen ervan. Verweersters in het hoofdgeding zijn de leverancier van de universele postdienst in Spanje, Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos, en Administración General del Estado.

13 De bepalingen van het Real decreto waarvan de verenigingen nietigverklaring vorderen, hebben betrekking op diensten die zijn voorbehouden aan de leverancier van de universele dienst, te weten de zelfbezorging en de postgirodienst.

14 Verzoeksters in het hoofdgeding zijn van mening dat deze diensten, zoals omschreven in het Real decreto, niet kunnen worden voorbehouden aan de leverancier van de universele dienst. Tot staving van hun vordering tot nietigverklaring voeren zij schending van communautaire regels aan, inzonderheid die neergelegd in punt 21 van de considerans en artikel 7 van de richtlijn.

15 Van oordeel dat de oplossing van het geding grotendeels afhangt van de uitlegging van deze bepalingen en aangezien het twijfelt over de juiste uitlegging ervan, heeft het Tribunal Supremo besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Kan punt 21 van de considerans van richtlijn 97/67/EG aldus worden uitgelegd dat onder het begrip ‚zelfbezorging' niet vallen de postdiensten die worden verricht door de afzender (of een andere persoon die uitsluitend in naam van de afzender handelt), wanneer de ontvanger niet dezelfde persoon is, wanneer die diensten worden verricht in het kader van zijn handels- of ondernemingsactiviteit dan wel verricht door interne koeriersdiensten of met andere soortgelijke middelen, of wanneer de zelfbezorging de diensten verstoort die aan de leverancier van de universele dienst zijn voorbehouden?

2) Kunnen de postgirodiensten worden gerekend tot de diensten die voorbehouden zijn aan de leverancier van de universele postdienst?"

De eerste vraag

16 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7 van de richtlijn, gelezen tegen de achtergrond van punt 21 van de

considerans van deze richtlijn, aldus dient te worden uitgelegd dat aan zelfbezorging, te weten postdiensten die worden verricht door de afzender of door een derde die in zijn naam handelt, de volgende voorwaarden mogen worden verbonden:

— de ontvanger en de afzender dienen dezelfde persoon te zijn,

— de diensten mogen niet ten behoeve van derden worden verricht in het kader van de handels- of ondernemingsactiviteit van de dienstverrichter,

— de diensten mogen niet worden verricht via interne koeriersdiensten of met andere, soortgelijke middelen, en

— dergelijke verrichtingen mogen de diensten die aan de leverancier van de universele dienst zijn voorbehouden, niet verstoren.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

17 De Spaanse regering voert aan dat de definitie van zelfbezorging enkel is neergelegd in punt 21 van de considerans van de richtlijn, en niet in het normatieve deel ervan. De considerans van een rechtshandeling kan op zich de lidstaten geen verplichtingen opleggen.

18 Punt 21 van de considerans van de richtlijn en de betrokken bepalingen van het Real decreto hebben bovendien een verschillend voorwerp en doel, aangezien genoemd punt de diensten vermeldt die geen deel uitmaken van de universele dienst en het Real decreto het begrip zelfbezorging afbakent door te verduidelijken welke diensten ervan uitgesloten zijn. Overigens blijkt bij aandachtige lezing van de richtlijn en van het Real decreto dat de in deze twee teksten gegeven definities niet wezenlijk verschillen, aangezien in beide gevallen worden beschouwd als ontvangers van de zelfbezorgingsdiensten, de personen die tevens afzender zijn. De definitie van zelfbezorging in het Real decreto strookt bijgevolg met de in de richtlijn gegeven definitie.

19 Asempre, de Belgische regering en de Commissie zijn een andere mening toegedaan. Volgens hen is de betrokken nationale regeling in strijd met de richtlijn, omdat zij het monopolie van de Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos zonder rechtvaardiging uitbreidt. Door de aanzienlijke beperking van het begrip zelfbezorging als neergelegd in het Real decreto, wordt een veel groter aantal diensten voorbehouden aan de leverancier van de universele dienst dan wanneer de richtlijn correct zou zijn omgezet.

20 Zij voeren aan dat punt 21 van de considerans van de richtlijn wel degelijk een rechtsgevolg sorteert, aangezien artikel 7 van de richtlijn, op grond waarvan slechts een beperkt aantal postdiensten mogen worden voorbehouden, tegen de achtergrond van deze overweging dient te worden gelezen. Bedoelde overweging geeft een duidelijke omschrijving van zelfbezorging, zonder vermelding van de bijkomende voorwaarden die het Real decreto stelt. De door de verwijzende rechter aangehaalde voorwaarden zijn bijgevolg in strijd met de richtlijn.

Antwoord van het Hof

21 Het staat vast dat zelfbezorging niet wordt vermeld in artikel 7 van de richtlijn, dat de verschillende diensten beschrijft die al dan niet kunnen worden

voorbehouden aan de leveranciers van de universele dienst. Het begrip zelfbezorging wordt evenwel vermeld in punt 21 van de considerans van de richtlijn, dat verduidelijkt dat dit begrip „niet onder de categorie diensten valt" in de zin van artikel 7 van de richtlijn. Zelfbezorging wordt derhalve gelijkgesteld met nieuwe diensten, omschreven als diensten „die sterk verschillen van de conventionele diensten", alsmede met de uitwisseling van documenten, die volgens dezelfde overweging evenmin deel uitmaken van de universele dienst en bijgevolg niet kunnen worden voorbehouden aan de leveranciers van de universele dienst.

22 Door deze motivering met betrekking tot diensten waarop artikel 7 van de richtlijn hoe dan ook niet van toepassing is, levert punt 21 van de considerans van de richtlijn dus verduidelijkingen aan de hand waarvan, zoals de advocaat-generaal in de punten 26 en volgende van zijn conclusie heeft opgemerkt, de richtlijn moet worden uitgelegd.

23 In hetzelfde punt van de considerans wordt zelfbezorging omschreven als „het verzorgen van postdiensten door een natuurlijke of een rechtspersoon van wie de poststukken uitgaan of het verzorgen van de ophaling en de verzending van deze stukken door een derde die uitsluitend namens deze persoon handelt". Hieruit volgt dat de lidstaten ingevolge artikel 7 van de richtlijn niet het recht hebben het aldus verrichte ophalen, sorteren, vervoer en bestellen van post voor te behouden aan de leveranciers van de universele dienst.

24 Indien het de lidstaten vrij stond, aan het begrip zelfbezorging bijkomende voorwaarden te verbinden en aldus de erdoor gedekte situaties te beperken, zouden zij naar eigen goeddunken de aan de leveranciers van de universele dienst voorbehouden diensten kunnen uitbreiden. Een dergelijke uitbreiding zou evenwel indruisen tegen de doelstelling van de richtlijn, die overeenkomstig punt 8 van haar considerans een geleidelijke en gecontroleerde liberalisatie in de postsector beoogt te bewerkstelligen.

25 Derhalve hebben de lidstaten niet het recht, aan de in de richtlijn omschreven begrippen restrictievere voorwaarden te verbinden. De in artikel 2, lid 2, van het Real decreto bedoelde voorwaarden inzake het begrip zelfbezorging, waarop de onderhavige prejudiciële verwijzing betrekking heeft, worden in de richtlijn niet vermeld. Zoals blijkt uit de uiteenzetting van de advocaat-generaal in punt 29 van zijn conclusie, beperken al deze voorwaarden de zelfbezorging zoals omschreven in de richtlijn. De betrokken bijkomende voorwaarden zijn bijgevolg in strijd met de richtlijn.

26 Bijgevolg moet op de eerste vraag van de verwijzende rechter worden geantwoord dat artikel 7 van de richtlijn, gelezen in samenhang met punt 21 van de considerans van deze laatste, aldus dient te worden uitgelegd dat het niet toestaat dat aan zelfbezorging de volgende voorwaarden worden verbonden:

— de ontvanger dient dezelfde persoon te zijn als de afzender,

— de diensten aan derden mogen niet worden verricht in het kader van de handels- of ondernemingsactiviteit van de dienstverrichter,

— de diensten mogen niet worden verricht via interne koeriersdiensten of met andere, soortgelijke middelen, en

— dergelijke verrichtingen mogen de diensten die aan de leverancier van de universele dienst zijn voorbehouden, niet verstoren.

De tweede vraag

27 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van de richtlijn eraan in de weg staan dat een lidstaat de postgirodienst voorbehoudt aan de leveranciers van de universele dienst. Zoals de verwijzende rechter heeft beklemtoond, verstaat het nationale recht onder „postgirodienst"de dienst waarbij, via het openbare postnetwerk, betalingen aan natuurlijke of rechtspersonen voor rekening en in opdracht van andere personen worden verricht.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

28 Volgens Asempre kan een lidstaat de postgirodienst niet voorbehouden aan de leveranciers van de universele dienst, aangezien deze niet behoort tot de in artikel 7 van de richtlijn opgesomde diensten die kunnen worden voorbehouden.

29 De Spaanse en de Belgische regering alsook de Commissie voeren evenwel aan dat de werkingssfeer van de richtlijn zich slechts uitstrekt tot postdiensten, die overeenkomstig artikel 2, sub 1, van de richtlijn niet de door de postondernemingen geleverde financiële diensten omvatten. Artikel 7 van de richtlijn kan dus niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging of ter betwisting van het feit dat een lidstaat dergelijke diensten voorbehoudt aan de leveranciers van de universele dienst.

Antwoord van het Hof

30 Het zij in herinnering gebracht dat de richtlijn ingevolge artikel 1 gemeenschappelijke regels vaststelt inzake de levering van een universele postdienst. Zoals blijkt uit punt 10 van de considerans, vormt de richtlijn in haar huidige stand een op communautair niveau vastgesteld kader van algemene beginselen, in dier voege dat het geven van nadere voorschriften een zaak van de lidstaten is.

31 De postdiensten worden omschreven in artikel 2, sub 1, van de richtlijn. Deze bepaling geeft een limitatieve opsomming van de diensten bestaande in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en het bestellen van postzendingen. Artikel 2, sub 6, van de richtlijn beschrijft meer gedetailleerd wat onder „postzending" dient te worden verstaan. Noch artikel 2, noch enige andere bepaling van de richtlijn vermeldt de door de leveranciers van postdiensten eventueel bijkomend verrichte financiële diensten.

32 Deze financiële diensten worden dus niet vermeld in de richtlijn en, gelet op de nauwkeurige en de limitatieve aard van deze laatste, pleit niets voor een uitlegging volgens welke de richtlijn zich zou moeten uitstrekken tot situaties die niet binnen haar werkingssfeer vallen.

33 Dat artikel 7 van de richtlijn de postgiro niet vermeldt als één van de diensten die kunnen worden voorbehouden aan de leveranciers van de universele dienst, is bijgevolg niet doorslaggevend, aangezien de postgiro niet behoort tot de postdiensten die, met uitsluiting van andere, gedekt zijn door deze bepaling. De lidstaten blijven dan ook vrij de eventueel door de leveranciers van de universele postdienst verzorgde financiële diensten te reglementeren.

34 Derhalve dient op de tweede door de verwijzende rechter gestelde vraag te worden geantwoord dat de postgirodiensten, waarbij via het openbare postnetwerk tot betalingen aan natuurlijke of rechtspersonen voor rekening en in opdracht van andere personen worden verricht niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

Kosten

35 De kosten door de Spaanse en Belgische regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal Supremo bij beschikking van 16 mei 2002 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 7, van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikke-**

ling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, gelezen in samenhang met punt 21 van de considerans van deze richtlijn, dient aldus te worden uitgelegd dat het niet toestaat dat aan zelfbezorging de volgende voorwaarden worden verbonden:

— de ontvanger dient dezelfde persoon te zijn als de afzender,

— de diensten aan derden mogen niet worden verricht in het kader van de handels- of ondernemingsactiviteit van de afzender,

— de diensten mogen niet worden verricht via interne koeriersdiensten of met andere, soortgelijke middelen, en

— dergelijke verrichtingen mogen de diensten die aan de leverancier van de universele dienst zijn voorbehouden, niet verstoren.

2) De postgirodiensten, waarbij via het openbare postnetwerk betalingen aan natuurlijke of rechtspersonen voor rekening en in opdracht van andere personen worden verricht, vallen niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 97/67.

Jann Timmermans von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 maart 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris