DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 11 mars 2004 *

I mål C-240/02,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunal Supremo (Spanien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

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

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

och

Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos,

Administración General del Estado,

* Rättegångsspråk: spanska.

angående en tolkning av Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 1998, s. 14),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av domarna P. Jann (referent), tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt C.W.A. Timmermans och S. von Bahr,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Múgica Arzamendi,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Spaniens regering, genom R. Silva de Lapuerta, i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom A. Snoecx, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom K. Simonsson och L. Escobar Guerrero, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 26 juni 2003 av: Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre), företrädd av J.M. Piqueras Ruiz, abogado, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av K. Simonsson och J.L. Buendía Sierra, i egenskap av ombud,

efter att ha hört generaladvokatens förslag till avgörande den 23 oktober 2003,

följande

Dom

1 Tribunal Supremo har, genom beslut av den 16 maj 2002 som inkom till domstolen den 1 juli samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt två frågor om tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 1998, s. 14) (nedan kallat direktivet). Frågorna har uppkommit i samband med att två spanska sammanslutningar för postoperatörer, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (nedan kallad Asempre) och Asociación Nacional de Empresas de Externalización y

Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, har väckt talan angående det kungliga dekretet nr 1829/1999 av den 3 december 1999 om antagande av föreskrifter om tillhandahållande av posttjänster (BOE nr 313 av den 31 december 1999, s. 46433) (nedan kallat det kungliga dekretet).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 Syftet med direktivet är enligt åttonde skälet i samma direktiv att säkerställa att marknaden liberaliseras gradvis och under kontrollerade former. Enligt artikel 1 i direktivet stadgas i detta direktiv gemensamma regler, särskilt för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster i gemenskapen, liksom regler för vilka kriterier som bestämmer vilka tjänster som kan omfattas av monopol för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster samt vilka villkor som styr tillhandahållande av icke-monopoliserade tjänster.

3 Av skäl 10 framgår att direktivet, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, innehåller ett antal allmänna principer som har antagits på gemenskapsnivå, medan fastställandet av själva förfarandet däremot åligger medlemsstaterna som själva skall kunna välja den form som är bäst lämpad för deras egna förhållanden.

4 I artikel 2.1 i direktivet definieras posttjänster på följande sätt: ”tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser”.

5 Enligt nämnda artikel 2.6 utgör en "postförsändelse: en adresserad försändelse i den slutliga utformning den skall överlämnas av den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Sådana försändelser omfattar, förutom brevförsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde."

6 Vad beträffar harmonisering av tjänster som får omfattas av monopol föreskrivs följande i artikel 7 i direktivet:

"1. I den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls skall de tjänster som varje medlemsstat får låta omfattas av monopol för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster var[a] insamling, sortering, transport och överlämnande av inrikes brevförsändelser, vare sig det gäller ilförsändelser eller inte, vilkas pris är lägre än fem gånger den allmänna avgiften för en brevförsändelse av första viktklassen inom den snabbaste normalkategorin, om en sådan finns, såvida de väger mindre än 350 g. När det gäller den kostnadsfria posttjänsten för blinda och synskadade personer får undantag från vikt- och prisbegränsningar tillåtas.

2. I den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna upprätthålls får gränsöverskridande post och direktreklam fortsättningsvis omfattas av monopol inom de pris- och viktgränser som föreskrivs i punkt 1.

...

4. Utväxling av dokument får inte omfattas av monopol."

7 Vidare vad beträffar vissa tjänster som inte omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna, föreskrivs följande i tjugoförsta skälet i direktivet:

"Nya tjänster (tjänster som skiljer sig från de traditionella tjänsterna) och utväxling av dokument omfattas inte av de samhällsomfattande tjänsterna och därför är det inte befogat att låta dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna ha monopol på dessa tjänster. Detta gäller även för befordran av egen post (när den fysiska eller juridiska person som är upphov till försändelsen tillhandahåller posttjänsterna eller när uppsamling och befordran av försändelserna sköts av tredje man, som uteslutande handlar på den personens vägnar) som inte ingår i denna kategori tjänster."

Den nationella lagstiftningen

8 Direktivet har införlivats med spansk rätt genom Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (lag nr 24/1998 om samhällsomfattande posttjänster och om avreglering av posttjänster) av den 13 juli 1998 (BOE nr 167, av den 14 juli 1998, s. 23473) (nedan kallad postlagen) liksom genom det kungliga dekretet.

9 I artikel 2.2 i postlagen föreskrivs följande:

"... [b]efordran av egen post avser när försändelserna både härrör från och skall befordras till en och samma fysiska eller juridiska person, och denna person själv utför tjänsten eller anlitar någon som uteslutande handlar på denna persons vägnar med hjälpmedel som är helt avskilda från den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten. Befordran av egen post får under inga omständigheter orsaka störningar i de tjänster som omfattas av monopol som avses i artikel 18."

10 I artikel 2.2 i det kungliga dekretet föreskrivs följande:

"Tjänster som avser befordran av egen post omfattas inte av tillämpningsområdet för detta dekret.

Befordran av egen post föreligger när försändelserna både härrör från och skall befordras till en och samma fysiska eller juridiska person, och denna person själv utför tjänsten eller anlitar någon som uteslutande handlar på denna persons vägnar med hjälpmedel som är helt avskilda från den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten.

En försändelse skall anses härröra från och vara destinerad till en och samma fysiska eller juridiska person i den mening som avses i föregående stycke när det finns ett yrkesmässigt samband mellan avsändare och mottagare, eller när de handlar i den fysiska eller juridiska personens namn och för denna persons räkning när denna befordrar den egna posten.

För att försändelsen både skall anses härröra från och vara destinerad till en och samma fysiska eller juridiska person måste den dessutom transporteras och delas ut uteslutande till de olika centra, filialer, bostäder eller huvudkontor som den fysiska eller juridiska person som befordrar den egna posten har. Utdelningen får endast ske inom de fysiska lokalerna på nämnda platser.

Posttjänster som en fysisk eller juridisk person tillhandahåller tredje man inom ramen för denna persons affärsverksamhet eller annan näringsverksamhet utgör inte befordran av egen post.

När befordran av egen post sker med kurirpost (sistema de valijas) eller med liknande förfaranden, får detta inte omfatta försändelser som tillhör det område som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten.

Tillämpningen av detta regelverk får under inga omständigheter orsaka störningar i de tjänster som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster."

11 Postgirotjänster, som definieras som "tjänster genom vilka betalningar till fysiska och juridiska personer utförs för andras räkning och på uppdrag från dessa, och som sker via det allmänna postnätet", ingår enligt artikel 18 A i postlagen och artikel 53.1 i det kungliga dekretet bland de tjänster som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Tvisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Det följer av beslutet om hänskjutande att Asempre och Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería har väckt talan om ogiltigförklaring av vissa bestämmelser i det kungliga dekretet. Svarandena i målet vid den nationella domstolen är Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos, det företag som tillhandahåller de samhällsomfattande posttjänsterna i Spanien, och Administración General del Estado.

13 De bestämmelser i det kungliga dekretet som avses med talan om ogiltigförklaring avser tjänster som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, det vill säga, dels befordran av egen post, dels postgirotjänster.

14 Sökandena i målet vid den nationella domstolen anser att dessa tjänster, såsom de har definierats i det kungliga dekretet, inte kan omfattas av monopolet för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring har de gjort gällande att gemenskapsrättsliga bestämmelser har åsidosatts, bland annat bestämmelsen i tjugoförsta skälet och artikel 7 i direktivet.

15 Mot bakgrund av att utgången i målet till stor del beror på tolkningen av dessa bestämmelser och eftersom det är oklart hur de skall tolkas, har Tribunal Supremo beslutat att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Medger tolkningen av skäl 21 i direktiv 97/67/EG att posttjänster som avsändaren (eller någon som uteslutande handlar i dennes namn) tillhandahåller kan uteslutas från begreppet befordran av egen post, när mottagaren inte är samma person, när tjänsterna tillhandahålls inom ramen för avsändarens affärsverksamhet eller övriga näringsverksamhet, eller när tjänsterna tillhandahålls med kurirpost eller liknande förfaranden, eller när befordran av den egna posten orsakar störningar i de tjänster som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster?

2) Skall postgirotjänster anses ingå bland de tjänster som kan omfattas av monopolet för den som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster?"

Den första frågan

16 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida artikel 7 i direktivet, mot bakgrund av skäl 21 i detsamma,

skall tolkas så, att den innebär att befordran av egen post, nämligen posttjänster som tillhandahålls av avsändaren eller av tredje man som handlar på den personens vägnar, kan underkastas följande villkor:

— Mottagaren skall vara samma person som avsändaren.

— Tjänsterna skall inte tillhandahållas tredje man inom ramen för tjänsteleverantörens affärsverksamhet eller annan näringsverksamhet.

— Tjänsterna skall inte tillhandahållas med kurirpost eller liknande förfaranden.

— Tjänsterna skall inte orsaka störningar i de tjänster som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Yttranden som har inkommit till domstolen

17 Den spanska regeringen har gjort gällande att definitionen av befordran av egen post endast återfinns i skäl 21 i direktivet och inte i bestämmelserna i direktivet. Ett skäl i en rättsakt medför inte i sig skyldigheter för medlemsstaterna.

18 Skäl 21 i direktivet och de ifrågavarande bestämmelserna i det kungliga dekretet har inte heller samma föremål och syften. I detta skäl omnämns de tjänster som inte omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna och i det kungliga dekretet fastställs tillämpningsområdet för befordran av egen post och det anges vilka tjänster som inte omfattas av detta begrepp. Vid närmare genomläsning av direktivet och det kungliga dekretet kan dessutom konstateras att de definitioner som anges i dessa rättsakter i allt väsentligt inte skiljer sig åt, då de personer som är upphov till försändelsen även anses vara mottagare av tjänsterna för befordran av egen post i båda fallen. Definitionen av befordran av egen post i det kungliga dekretet är följaktligen förenlig med den definition som ges i direktivet.

19 Asempre, den belgiska regeringen och kommissionen är av motsatt uppfattning. Den ifrågavarande nationella lagstiftningen strider enligt dem mot direktivet i den del som den utan fog innebär en utvidgning av Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos monopol. Genom att i stor utsträckning inskränka begreppet befordran av egen post i det kungliga dekretet, omfattas ett mycket större antal tjänster av monopol för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster än vad som hade varit fallet om direktivet hade införlivats med spansk rätt på ett korrekt sätt.

20 De har anfört att skäl 21 i direktivet har rättsverkan eftersom artikel 7 i samma direktiv, som endast möjliggör monopol avseende ett begränsat antal posttjänster, skall tolkas mot bakgrund av detta skäl. I det senare definieras befordran av egen post tydligt utan att de ytterligare villkor som har fastställts i det kungliga dekretet anges. De villkor som den hänskjutande domstolen har angivit utgör därför ett åsidosättande av direktivet.

Domstolens svar

21 Det är klarlagt att befordran av egen post inte nämns i artikel 7 i direktivet. I denna artikel anges de tjänster som kan respektive inte kan omfattas av

monopolet för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. Begreppet befordran av egen post återfinns emellertid i skäl 21 i direktivet, där det anges att detta begrepp "inte ingår i den ... kategori tjänster" som avses i artikel 7 i direktivet. Befordran av egen post likställs härigenom med nya tjänster som definieras som "tjänster som skiljer sig från de traditionella tjänsterna" och med utväxling av dokument, som enligt samma skäl inte omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna och det är därför inte befogat att låta dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna ha monopol på dessa tjänster.

22 Denna motivering i tjugoförsta skälet i direktivet beträffande tjänster som undantas från tillämpningsområdet för artikel 7, innehåller således upplysningar som, såsom generaladvokaten har angivit i punkt 26 och följande punkter i förslaget till avgörande, skall beaktas vid tolkningen av nämnda direktiv.

23 I samma skäl definieras befordran av egen post på följande sätt: "den fysiska eller juridiska person som är upphov till försändelsen tillhandahåller posttjänsterna eller när uppsamling och befordran av försändelserna sköts av tredje man, som uteslutande handlar på den personens vägnar". Härav följer att medlemsstaterna enligt artikel 7 i direktivet inte har rätt att låta tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och överlämnande av försändelser som utförs på detta sätt omfattas av monopolet för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

24 Om medlemsstaterna ges möjlighet att införa ytterligare villkor beträffande begreppet befordran av egen post och på så vis kan inskränka begreppets omfattning, innebär det att de efter eget skön kan utvidga det monopol som den eller de som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster innehar. En sådan utvidgning strider mot syftet med direktivet, som enligt skäl 8 är att säkerställa att marknaden liberaliseras gradvis och under kontrollerade former inom postsektorn.

25 Medlemsstaterna har följaktligen inte rätt att införa villkor som är mer restriktiva än dem som föreskrivs i direktivet. De villkor avseende begreppet befordran av egen post som föreskrivs i artikel 2.2 i det kungliga dekretet och som är föremål för förevarande begäran om förhandsavgörande återfinns emellertid inte i direktivet. Såsom framgår av generaladvokatens bedömning i punkt 29 i förslaget till avgörande, innebär samtliga villkor en inskränkning av begreppet befordran av egen post såsom det definieras i direktivet. Dessa ytterligare villkor strider således mot direktivet.

26 Den första frågan som har ställts av den hänskjutande domstolen skall således besvaras så, att artikel 7 i direktivet, jämförd med skäl 21 i samma direktiv, skall tolkas så, att denna artikel inte medger att befordran av egen post kan underkastas följande villkor:

— Mottagaren skall vara samma person som avsändaren.

— Tjänsterna skall inte tillhandahållas tredje man inom ramen för tjänsteleverantörens affärsverksamhet eller annan näringsverksamhet.

— Tjänsterna skall inte tillhandahållas med kurirpost eller liknande förfaranden.

— Tjänsterna skall inte orsaka störningar i de tjänster som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller den samhällsomfattande tjänsten.

Den andra frågan

27 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i direktivet utgör hinder för att en medlemsstat låter postgirotjänster omfattas av monopolet för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster. I den ifrågavarande nationella lagstiftningen avses med postgiro, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, den tjänst med vilken betalningar till fysiska och juridiska personer utförs för andras räkning och på uppdrag av dem, och som sker via det allmänna postnätet.

Yttranden som har inkommit till domstolen

28 Asempre anser att en medlemsstat inte kan låta postgirotjänster omfattas av monopolet för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, eftersom de senare inte återfinns bland de tjänster som kan omfattas av monopol enligt artikel 7 i direktivet.

29 Den spanska och den belgiska regeringen samt kommissionen har emellertid gjort gällande att direktivets tillämpningsområde är begränsat till posttjänster, vilka i enlighet med artikel 2.1 i direktivet inte omfattar finansiella tjänster som postföretagen tillhandahåller. Artikel 7 i direktivet kan således varken åberopas för att berättiga eller för att bestrida att en medlemsstat låter sådana tjänster omfattas av monopolet för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster.

Domstolens svar

30 Enligt artikel 1 i direktivet stadgas i detta direktiv gemensamma regler för tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster. Av skäl 10 framgår att direktivet i dess nuvarande utformning innehåller allmänna principer som skall antas på gemenskapsnivå, medan fastställandet av själva förfarandet däremot åligger medlemsstaterna.

31 Posttjänster definieras i artikel 2.1 i direktivet. I denna bestämmelse återfinns en uttömmande uppräkning av tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser. I artikel 2.6 i direktivet återfinns en mer utförlig beskrivning av vad som innefattas i begreppet postförsändelser. Varken i artikel 2 eller i någon annan bestämmelse i direktivet omnämns finansiella tjänster som eventuellt tillhandahålls, som en tilläggstjänst, av den eller dem som tillhandahåller posttjänster.

32 Dessa finansiella tjänster avses med andra ord inte i direktivet och med hänsyn till att direktivet innehåller tydliga och uttömmande bestämmelser, finns det inget som talar för att direktivet skall tolkas så, att det är tillämpligt på situationer som inte omfattas av dess tillämpningsområde.

33 Att postgirotjänster inte omnämns bland de tjänster som kan omfattas av monopolet för den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster i artikel 7 i direktivet har inte någon avgörande betydelse, eftersom postgirotjänster inte återfinns bland de posttjänster som omfattas av denna bestämmelse och som är de enda tjänster som omfattas av densamma. Medlemsstaterna har därmed möjlighet att lagstifta om finansiella tjänster som eventuellt tillhandahålls av den eller dem som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster.

34 Den andra frågan som har ställts av den hänskjutande domstolen skall således besvaras så, att postgirotjänster som består i tjänster genom vilka betalningar till fysiska och juridiska personer utförs via det allmänna postnätet för andras räkning och på uppdrag av dem inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Rättegångskostnader

35 De kostnader som har förorsakats den spanska och den belgiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 16 maj 2002 har ställts av Tribunal Supremo — följande dom:

1) **Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens**

inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna jämförd med skäl 21 i nämnda direktiv skall tolkas så, att denna artikel inte medger att befordran av egen post kan underkastas följande villkor:

— Mottagaren skall vara samma person som avsändaren.

— Tjänsterna skall inte tillhandahållas tredje man inom ramen för tjänsteleverantörens affärsverksamhet eller annan näringsverksamhet.

— Tjänsterna skall inte tillhandahållas med kurirpost eller liknande förfaranden.

— Tjänsterna skall inte orsaka störningar i de tjänster som omfattas av monopolet för den som tillhandahåller den samhällsomfattande tjänsten.

2) Postgirotjänster som består i tjänster genom vilka betalningar till fysiska och juridiska personer utförs via det allmänna postnätet för andras räkning och på uppdrag av dem omfattas inte av tillämpningsområdet för direktiv 97/67.

Jann Timmermans von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 mars 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande