



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 16 mars 2016¹

Mål C-2/15

**DHL Express (Austria) GmbH
mot
Post-Control-Kommission**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande — Frihet att tillhandahålla tjänster — Posttjänster inom Europeiska unionen — Lagstiftning i en medlemsstat som ålägger samtliga tillhandahållare av posttjänster att bidra till de operativa kostnader som tillsynsmyndigheten för postsektorn har”

1. Är det enligt 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,² i dess senaste ändrade lydelse³ genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008⁴ (nedan kallat direktiv 97/67), tillåtet för medlemsstaterna att ålägga samtliga tillhandahållare av posttjänster att bidra ekonomiskt till den nationella tillsynsmyndighet som ansvarar för postsektorn. Detta är föremålet för förevarande begäran om förhandsavgörande.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Direktiv 2008/6

2. I skäl 27 i direktiv 2008/6 fastställs att ”[t]illhandahållare av posttjänster kan åläggas att bidra till finansieringen av samhällsomfattande tjänster, om det finns en kompensationsfond. När de fastställer vilka företag som kan åläggas att bidra till kompensationsfonden, bör medlemsstaterna överväga om företagens tjänster, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster, med beaktande av tjänsternas egenskaper, inklusive deras mervärde, den avsedda användningen och prissättningen. Dessa tjänster behöver inte nödvändigtvis ha de samhällsomfattande tjänsternas alla egenskaper, exempelvis daglig utdelning eller nationell täckning”.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 15, 1998, s. 14.

3 — Före direktiv 2008/6, hade även direktiv 97/96 ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG och Europaparlamentets och rådets förordning nr 1882/2003 av den 29 september 2003 (EUT L 284, s. 1).

4 — EUT L 52, s. 3.

3. I skäl 28 i direktiv 2008/6 erinras om att "[f]ör att proportionalitetsprincipen ska kunna följas vid fastställandet av det bidrag till kostnaderna för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster i en medlemsstat som begärs av företagen bör medlemsstaten tillämpa öppna och icke-diskriminerande kriterier, såsom dessa företags andel av den samhällsomfattande tjänsteverksamheten i den medlemsstaten. Medlemsstaterna kan kräva att de tillhandahållare som är skyldiga att bidra till en kompensationsfond ska införa en lämplig uppdelad redovisning för att fonden ska kunna fungera".

4. I skäl 47 i direktiv 2008/6 fastställs följande: "De nationella tillsynsmyndigheternas roll blir sannolikt även i fortsättningen central, särskilt i de medlemsstater där övergången till konkurrens ännu inte är avslutad. I enlighet med principen om att skilja mellan myndighetsutövning och operativ verksamhet, bör medlemsstaterna garantera de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende och på så sätt säkerställa opartiskhet vid beslutsfattandet. Detta krav på oberoende påverkar inte medlemsstaternas institutionella oberoende och konstitutionella skyldigheter eller den neutralitetsprincip beträffande medlemsstaternas bestämmelser om egendomsordning som fastställs i artikel [345 FEUF]. De nationella tillsynsmyndigheterna bör erhålla de resurser i fråga om personal, sakkunskap och ekonomiska medel som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter."

B – Direktiv 97/67

5. Artikel 2 i direktiv 97/67 har följande lydelse:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *posttjänster*: tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser.

1a. *tillhandahållare av posttjänster*: företag som tillhandahåller en eller flera posttjänster.

...

13. *tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster*: den offentliga eller privata tillhandahållare av posttjänster som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster eller delar därav inom en medlemsstat och vars identitet har meddelats kommissionen i enlighet med artikel 4.

14. *tillstånd*: en tillåtelse med angivande av de rättigheter och skyldigheter som är utmärkande för postsektorn och som gör det möjligt för företag att tillhandahålla posttjänster och, i förekommande fall, inrätta och/eller driva postnäten för att tillhandahålla sådana tjänster, genom ett allmänt tillstånd eller ett enskilt tillstånd enligt definitionerna nedan:

— *allmänt tillstånd*: ett tillstånd som – oberoende av om det är reglerat av en 'kategorilicens' eller av allmän lag och oberoende av om en sådan reglering kräver registrerings- eller anmälningsförfaranden – inte kräver att den berörda tillhandahållaren av posttjänster har erhållit ett uttryckligt beslut från den nationella tillsynsmyndigheten innan denne utövar de rättigheter som härrör från tillståndet.

— *enskilt tillstånd*: ett tillstånd som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet och som ger en tillhandahållare av posttjänster särskilda rättigheter eller ställer särskilda villkor för det företagets verksamhet, vilka eventuellt kompletterar det allmänna tillståndet, där tillhandahållaren av posttjänster inte får utöva de ifrågavarande rättigheterna förrän denne har erhållit den nationella tillsynsmyndighetens beslut om detta.

...

18. *nationell tillsynsmyndighet*: det eller de organ i varje medlemsstat, som medlemsstaten har anförtrott bland annat de tillsynsuppgifter som omfattas av detta direktiv.

...”

6. Artikel 9 i direktiv 97/67 har följande lydelse:

”1. För tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna, i den utsträckning som är nödvändig för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls, införa allmänna tillstånd.

2. För tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna införa tillståndsförfaranden, inbegripet enskilda tillstånd, i den omfattning detta är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls och för att säkerställa tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna. Beviljandet av tillstånd får

- villkoras av skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster,
- om det är nödvändigt och motiverat innebära krav på de berörda tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande,
- om så är lämpligt villkoras av en skyldighet att bidra ekonomiskt till fördelningssystemet som avses i artikel 7, om tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten innebär en nettokostnad och innebär en orättvis ekonomisk belastning för den eller de tillhandahållare som utsetts i enlighet med artikel 4,
- om så är lämpligt villkoras av en skyldighet att bidra ekonomiskt till den nationella tillsynsmyndighetens operativa kostnader som avses i artikel 22,
- om så är lämpligt villkoras av eller ålägga skyldigheten att beakta de arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen.

De skyldigheter och krav som avses i första strecksatsen och i artikel 3 får endast åläggas dem som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

...

3. De förfaranden, skyldigheter och krav som avses i punkterna 1 och 2 ska vara öppna för insyn, tillgängliga, icke-diskriminerande, proportionella, exakta och otvetydiga, ska offentliggöras på förhand och grundas på objektiva kriterier. Medlemsstaterna ska säkerställa att sökanden underrättas om skälen till att ett tillstånd, helt eller delvis, vägras eller dras tillbaka och införa ett förfarande för överklagande.”

C – Österrikisk rätt

1. PMG

7. I 24 § 1 Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (den federala lagstiftningen om reglering av postmarknaden)⁵ (nedan kallad PMG), föreskrivs att ”var och en har rätt att erbjuda och tillhandahålla posttjänster på de villkor som fastställs i förevarande federala lag”.

5 — BGBl I nr 123/2009, i den lydelse som publicerades i BGBl I nr 111/2010.

8. I 25 § 1 PMG anges att "[d]e som tillhandahåller posttjänster ska till tillsynsmyndigheten anmäla den planerade posttjänsten samt ändring och upphörande av verksamheten innan ändringen eller upphörandet genomförs ...".

9. I 26 § 1 PMG anges att "för yrkesmässig transport av postförsändelser upp till 50 gram för tredje mans räkning krävs tillstånd".

10. I 37 § 2 PMG föreskrivs att "[t]illsynsmyndigheten i den mening som avses i förevarande lag och i direktiv [97/67], är Post-Control-Kommission vad gäller de uppgifter som avses i 40 § och Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH) vad avser övriga uppgifter".

2. KOG

11. I 34 § 3 Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria ("KommAustria") und eines Bundeskommunikationssenates (federal lag om inrättande av en kommunikationsmyndighet "Austria" med ansvar för kommunikation ("KommAustria") och ett federalt kommunikationsråd) (nedan kallad KOG),⁶ föreskrivs att "[d]e ekonomiska bidragen ska fastställas och uppbäras på grundval av förhållandet mellan omsättningen för var och en som är betalningsskyldig och den totala omsättning som är specifik för branschen, eftersom beräkningen grundas på den sammanlagda omsättningen inom landet för tillhandhållandet av telekommunikationstjänster".

12. 34a § KOG har följande lydelse:

"1) Finansieringen av de kostnader som RTR-GmbH har för att utföra sina uppgifter ... avseende postbranschen, säkerställs dels av ekonomiska bidrag, dels av federala budgetmedel. Bidraget från den federala budgeten – på ett belopp på 200 000 euro årligen – betalas till RTR-GmbH i två lika stora delar ... Det totala beloppet för övriga kostnader för RTR-GmbH, som kommer från ekonomiska bidrag, kan högt uppgå till 550 000 euro per år.

2) De ekonomiska bidragen kommer från 'postbranschen'. 'Postbranschen' innefattar de tillhandahållare av posttjänster som enligt 25 § PMG är skyldiga att göra en anmälan eller som har beviljats ett tillstånd i enlighet med 26 § i samma lag.

3) 34 § 3–15 är analogt tillämplig, eftersom Telekom-Control-Kommission har ersatts av Post-Kontrol-Kommission."

II – Det nationella målet och tolkningsfrågorna

13. DHL Express (Austria) GmbH (nedan kallat DHL Express), den österrikiska delen av koncernen Deutsche Post DHL, är ett företag som är verksamt inom sektorn för transport och expressbrev och säkerställer därför insamling, sortering, transport och utdelning av paket upp till 31,5 kilo samt tryck och dokument, dessa tjänster är knutna till flera mervärdestjänster (som exempelvis avser garanterade leveranstider, förpackning och spårningssystem).

14. Genom beslut av den 23 april 2012, krävde Post-Control-Kommission (kommissionen för tillsyn av posttjänster) (nedan kallad PCK) att DHL Express skulle bidra till finansieringen av RTR GmbH för perioden från den 1 juli till den 31 december 2011. I beslutet ansåg PCK att DHL Express var skyldig att ekonomiskt bidra till tillsynsmyndighetens verksamhet för postsektorn. I den österrikiska lagstiftningen föreskrivs nämligen, utöver en finansiering som delvis kommer från offentliga medel,

⁶ — BGBl I nr 32/2001, i den lydelse som publicerades i BGBl nr 50/2010.

även en skyldighet för samtliga tillhandahållare av posttjänster att bidra, oavsett om de är ansvariga för en samhällsomfattande tjänst eller inte. På grundval av DHL Express preliminära årliga omsättning för år 2011, beräknade således PCK företagets andel av den totala omsättningen inom postsektorn. Därefter fastställde PCK vilken andel av RTR:s finansiering DHL Express skulle stå för.

15. DHL Express överklagade beslutet till Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstolen). Företaget hävdade att den inte tillhandahöll någon tjänst som utgjorde en samhällsomfattande tjänst i den mening som avses i direktiv 97/67 i dess senast ändrade lydelse, och att enligt artikel 9.2 i det ändrade direktivet är möjligheten för medlemsstaterna att ålägga tillhandahållare inom postsektorn att bidra till finansieringen av den nationella tillsynsmyndighet som ansvarar för sektorn, begränsad till enbart de tillhandahållare som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd. Den nationella lagstiftningen, som utan åtskillnad ålägger samtliga tillhandahållare av posttjänster att bidra till förevarande finansiering, strider således mot direktivet.

16. Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol), som ansåg att det förelåg en svårighet att tolka unionsrätten, att vilandeförklara målet och att genom beslut, som inkom till domstolens kansli den 7 januari 2015, ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Utgör ... [direktiv 97/67] ... i dess lydelse enligt ... [direktiv 2008/6] ..., särskilt artikel 9, hinder för nationell lagstiftning enligt vilken tillhandahållare av posttjänster är skyldiga att medfinansiera den nationella tillsynsmyndighetens operativa kostnader oberoende av om de tillhandahåller samhällsomfattande tjänster?
- 2) För det fall den första frågan besvaras jakande:
- a) Är det tillräckligt för att finansieringsskyldighet ska föreligga att den berörda tillhandahållaren tillhandahåller posttjänster som utgör samhällsomfattande tjänster enligt nationell lagstiftning men som inte ingår i det obligatoriska minimiutbud av samhällsomfattande tjänster som stadgas i direktivet?
 - b) Ska beräkningen av ett företags andel av det ekonomiska bidraget ske enligt samma kriterier som beräkningen av det ekonomiska bidraget till kompensationsfonden enligt artikel 7.4 i nämnda direktiv?
 - c) Innebär i så fall kravet i artikel 7.5 i nämnda direktiv på att medlemsstaterna följer principerna om icke-diskriminering och proportionalitet och ’beaktandet av huruvida tjänsterna är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster’ enligt skäl 27 i ... [direktiv 2008/6] ..., att omsättning från mervärdestjänster – alltså posttjänster som inte kan betraktas som en samhällsomfattande tjänst, men som hänger samman med de samhällsomfattande tjänsterna – inte ska räknas med och inte ska beaktas vid andelsberäkningen?”

III – Förfarandet vid domstolen

17. Klaganden i det nationella målet, motparten i det nationella målet, den belgiska, den spanska, den franska, den österrikiska och den norska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden över förevarande begäran om förhandsavgörande.

IV – Rättslig bedömning

A – Den första frågan

18. Genom den första frågan som ställts till domstolen vill den hänskjutande domstolen veta om direktiv 97/67 utgör hinder för medlemsstaterna att ålägga samtliga tillhandahållare inom postsektorn att ekonomiskt bidra till att finansiera den tillsynsmyndighet som är ansvarig för förevarande sektor.

1. Den ståndpunkt som klaganden i det nationella målet försvarar

19. DHL Express, vars argument har stöd från den franska regeringen, har hävdad att i enlighet med såväl ordalydelsen som systematiken i artikel 9 i direktiv 97/67 måste artikel 9.2 andra stycket fjärde strecksatsen i direktivet tolkas så, att medlemsstaterna endast kan ålägga de företag som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, att bidra ekonomiskt.

20. Enligt ordalydelsen organiseras villkoren för tillhandahållande av posttjänster och tillgång till postnätet generellt i artikel 9 i direktiv 97/67. Artikel 9.2 avser specifikt och enbart tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd. I artikel 9.2 andra stycket i direktiv 97/67 föreskrivs att beviljandet av tillstånd får villkoras av iakttagandet av de skyldigheter som anges i de olika strecksatserna. Begreppet tillstånd är emellertid ett begrepp som hänvisar till det system som endast är tillämpligt på de företag som ansvarar för tjänster ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd. Ur systematisk synvinkel ska det dessutom dras en parallell mellan skyldigheten att bidra ekonomiskt till den tillsynsmyndighet som ansvarar för postsektorn, som föreskrivs i artikel 9.2 andra stycket fjärde strecksatsen i direktiv 97/67, och skyldigheten att bidra till kompensationsfonden, som föreskrivs i artikel 9.2 andra stycket tredje strecksatsen i direktivet. Den personkrets som omfattas av den sistnämnda skyldighetens tillämpningsområde preciseras i skäl 27 och 28 i direktiv 2008/6, av vilka det framgår att det endast är de företag som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd som avses. Detta är för övrigt kommissionens ståndpunkt. Artikel 9.2 andra stycket tredje strecksatsen i direktiv 97/67 avser därmed endast de företag som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd. Samma slutsats ska dras för övriga delar av artikel 9.2 andra stycket, vilka således innefattar skyldigheten att bidra ekonomiskt till den tillsynsmyndighet som ansvarar för postsektorn. Artikel 9.2 tredje stycket i direktiv 97/67 bekräftar att andra stycket faktiskt avser de skyldigheter som kan beröra de företag som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, oavsett om de har utsetts⁷ eller inte.

2. Bedömning

21. Det framgår av domstolens fasta praxis att om en bokstavlig tolkning inte visar sig vara särskilt belysande om vilken betydelse som en unionsrättslig bestämmelse i ett direktiv ska ges, är det således nödvändigt för tolkningen av nämnda bestämmelse att även beakta det sammanhang som den ingår i samt systematiken i och syftet med direktivet, som bestämmelserna utgör en del av.⁸

7 — I den mening som avses i artikel 4 i direktiv 97/67.

8 — Se, bland annat, dom CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

22. Jag håller gärna med klaganden i det nationella målet om att artikel 9 i direktiv 97/67 är av dålig redaktionell kvalitet och om man håller sig till ordalydelsen kan tolkningen ge upphov till förvirring. Det är således ett riktigt rekonstruktionsarbete som domstolen enligt min mening måste göra, eftersom artikel 9 i direktiv 97/36 inte är redigerad på ett sätt som förenklar den omedelbara förståelsen, långt därifrån.

23. Detta arbete är särskilt viktigt eftersom det för närvarande, och enligt kommissionens skrivelser, finns 18 medlemsstater som ålägger samtliga tillhandahållare av posttjänster att bidra ekonomiskt till deras tillsynsmyndighet.⁹

24. För att kunna ange den verkliga innebörden av artikel 9.2 andra stycket fjärde strecksatsen i direktiv 97/67, kommer jag att påbörja prövningen av bestämmelsen med en analys av ordalydelsen och sedan dess systematik, som jag kommer att försöka belysa genom att kort återkomma till bestämmelsens bakgrund. Därefter kommer jag att erinra om de uppgifter som tillfaller den nationella tillsynsmyndighet som är ansvarig för postsektorn och jag kommer att redogöra för varför jag förblir övertygad om att den analogi som klaganden i det nationella målet försökte fastställa mellan finansieringssättet för förevarande myndighet och finansieringssättet för kompensationsfonden inte är godtagbar.

a) Bokstavlig, systematisk och historisk tolkning

25. Artikel 9 i direktiv 97/67 ingår i det kapitel i direktivet som avser villkor för tillhandahållande av posttjänster och tillgång till postnätet. Artikel 9 är indelad i tre punkter.

26. I artikel 9.1 i direktiv 97/67 anges att för tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna införa "allmänna tillstånd". I artikel 9.2 första stycket i direktivet föreskrivs att för tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna införa "tillståndsförfaranden, inbegripet enskilda tillstånd". I 9.2 andra stycket fastställs att beviljandet av tillstånd får villkoras av iakttagandet av olika villkor, som är förtecknade i styckets fem olika strecksatser.

27. Vid ett första påseende skulle det gå att dra slutsatsen att "en skyldighet att bidra ekonomiskt till den nationella tillsynsmyndighetens operativa kostnader", som avses i artikel 9.2 andra stycket fjärde strecksatsen i direktiv 97/67, endast skulle kunna åläggas tillhandahållare av tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, eftersom förteckningen över de olika villkor som kan uppställas för beviljandet av tillstånd ingår i artikel 9.2 och eftersom det i artikel 9.2 första stycket hänvisas till "tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd".

28. Det är dock intressant att påpeka att det i artikel 9.2 andra stycket i direktiv 97/67 hänvisas till begreppet tillstånd utan ytterligare preciseringar. Förevarande stycket ska således inte läsas ensamt, utan tvärtom mot bakgrund av artikel 2.14 i direktiv 97/67 där begreppet tillstånd definieras. Vid en läsning av artikeln framgår det emellertid att det rör sig om en allmän term, som avser "en tillåtelse med angivande av de rättigheter och skyldigheter som är utmärkande för postsektorn och som gör det

⁹ — Och detta oavsett bidragets form. Den spanska regeringen har för egen del redogjort för mekanismen i Konungariket Spanien. Det krävda bidraget ges således i form av en skatt eller en avgift som uppbärs vid inskrivningen eller förnyelsen av inskrivningen i registret för posttjänstföretag.

möjligt för företag att tillhandahålla posttjänster och, i förekommande fall, inrätta och/eller driva postnäten för att tillhandahålla sådana tjänster, genom ett allmänt tillstånd eller ett enskilt tillstånd”.¹⁰ Skäl 22 och artikel 9.3 i direktiv 97/67 är andra exempel på lagstiftarens användning av termen ”tillstånd”¹¹ i den allmänna betydelsen.

29. Jag anser således att den bokstavliga tolkningen, som klaganden i det nationella målet föreslagit, är allt för strikt.

30. Det går inte att till stöd för DHL Express ståndpunkt med framgång åberopa artikel 9.2 tredje stycket i direktiv 97/67, där det föreskrivs att ”[d]e skyldigheter och krav som avses i första strecksatsen [i artikel 9.2 andra stycket i direktivet] och i artikel 3 endast [får] åläggas dem som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster”. Mot bakgrund av systematiken i artikel 9 i direktiv 97/67 sett i sin helhet, är det dock inte logiskt med en begränsning av de övriga strecksatserna i artikel 9.2 andra stycket.

31. Jag kommer att återigen ta upp de olika berörda strecksatserna.

32. Innebörden av den första strecksatsen regleras i artikel 9.2 tredje stycket i direktiv 97/67, som jag citerade ovan. Skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan uppenbarligen endast åläggas de som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, i enlighet med artikel 4.2 i direktivet.

33. I den andra strecksatsen föreskrivs att tillstånd får innebära krav på de berörda tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande. Det finns inget som hindrar att sådana villkor ställs på samtliga tillhandahållare av posttjänster. Jag påpekar att i artikel 9.1 i direktiv 97/67 föreskrivs att medlemsstaterna får införa allmänna tillstånd – vad gäller tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd – om de anser att det är nödvändigt ”för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls”. Dessa krav, som definieras i artikel 2.19 i direktiv 97/67, omfattar ”allmänna icke-ekonomiska skäl som kan föranleda en medlemsstat att införa villkor för tillhandahållandet av *posttjänster*”¹². Bland dessa ingår till exempel posthemligheten. Jag kan emellertid helt och hållet medge att inom ramen för det allmänna tillstånd som reglerar sektorn, kan den omständigheten att tillhandahållarna av posttjänster, oavsett om det är samhällsomfattande eller inte, åläggs att iaktta en viss standard i fråga om kvalitet, tillgänglighet och utförande av dessa tjänster, bidra till att de väsentliga kraven bevaras och består.

34. Den tredje strecksatsen avser möjligheten att som villkor för ”tillstånden” uppställa krav på iakttagandet av skyldigheten att bidra ekonomiskt till kompensationsfonden, vilken har införts i artikel 7.4 i direktiv 97/67. Jag kommer att återkomma till förevarande skyldighet senare i min analys, men jag lutar redan åt att denna strecksats i princip ska tolkas så, att den inte avser samtliga tillhandahållare av posttjänster, med anledning av det *uttryckliga*¹³ sambandet som lagstiftaren fastställde mellan förevarande skyldighet och enbart tillhandahållare av tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd.

35. Den fjärde strecksatsen är den som förevarande begäran om förhandsavgörande avser. Det finns inte någon bestämmelse i direktiv 97/67 som gör det möjligt att dra slutsatsen att tillämpningsområdet är begränsat till enbart företag som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd.

10 — I artikel 2.14 i direktiv 97/67 definieras de två särskilda kategorierna av tillstånd vilka utgörs av allmänna och enskilda tillstånd (se punkt 5 ovan).

11 — Enligt detta skäl bör ”[m]edlemsstaterna ... inom sina territorier ha möjlighet att, genom lämpliga tillståndsförfaranden, reglera tillhandahållandet av de posttjänster som inte ingår i monopolen för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna ...”.

12 — Min kursivering. Den allmänna hänvisningen till posttjänster är viktig.

13 — Se, bland annat, skäl 27 i direktiv 2008/6. Avseende avsaknaden av relevans att göra en analogi mellan det sätt som fonden finansieras och det sätt som den nationella tillsynsmyndigheten finansieras, se punkt 49 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

36. I den femte strecksatsen behandlas möjligheten att som villkor för beviljandet av "tillstånd" uppställa krav på iakttagandet av skyldigheten att beakta de arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen. Jag har svårt att tro att även en sådan möjlighet är begränsad till enbart företag som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd. Även här innebär den restriktiva tolkning som klaganden i det nationella målet föreslagit, att medlemsstaterna inte har rätt att kräva att de företag vars verksamhet regleras genom allmänna tillstånd, vilka utfärdas för tillhandahållare av tjänster som inte ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, iakttar de arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen. Dessutom ska den femte strecksatsen, i likhet med den andra strecksatsen, läsas i förening med artikel 9.1 och artikel 2.19 i direktiv 97/67. I artikel 2.19 anges uttryckligen "iakttagande av anställningsvillkor" som ett väsentligt krav.

37. En tolkning av artikel 9.2 andra stycket i direktiv 97/67 som inte nödvändigtvis begränsar möjligheten för medlemsstaterna att villkora beviljandet av tillstånd av iakttagandet av de skyldigheter som anges i bestämmelsen till enbart tillhandahållare av tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd – såvida inte något annat uttryckligen föreskrivs – motsägs inte av en historisk analys av bestämmelsen.

38. Kommissionen har i sina skrivelser lämnat ett visst antal uppgifter om under vilka förutsättningar Europeiska unionens råd, på Irlands initiativ, ville införa artikel 9.2 andra stycket fjärde strecksatsen i direktiv 97/67. Jag är enig med kommissionen om att unionslagstiftaren därmed ville ge medlemsstaterna ytterligare en finansieringsmöjlighet och den omständigheten att dessa alternativ är fakultativa talar för en bred tolkning av de därtill knutna bestämmelserna. Jag påpekar även att i det ursprungliga direktivet, det vill säga direktiv 97/67, hade lagstiftaren redan övervägt begreppet "tillstånd" i den allmänna betydelsen och de ändringar som infördes genom direktiv 2008/6 påverkade inte den ursprungliga definitionen av begreppet tillstånd.¹⁴

39. Utöver dessa uppgifter som har samband med ordalydelsen, systematiken i och bakgrunden till artikel 9 i direktiv 97/67, visar analysen av de uppgifter som de nationella myndigheterna, som kontrollerar postsektorn, har anförtrotts, att lagstiftarens tanke var att deras roll inte skulle begränsas till enbart tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd.

b) De nationella tillsynsmyndigheternas uppgifter

40. Enligt artikel 9.2 andra stycket fjärde strecksatsen i direktiv 97/67 får medlemsstaterna använda möjligheten att ålägga tillhandahållarna av posttjänster att bidra till finansieringen av den nationella tillsynsmyndigheten. I artikel 22.1 i direktiv 97/67 föreskrivs att medlemsstaterna ska utse "en eller flera nationella tillsynsmyndigheter för *postsektorn*".¹⁵ I artikel 22.2 i direktivet preciseras deras uppgifter ytterligare. Enligt bestämmelsen ska dessa myndigheter ha "som *särskild* uppgift att säkerställa att de skyldigheter som härrör från detta direktiv iakttas, särskilt genom att inrätta övervaknings- och tillsynsförfaranden för att garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster".¹⁶ Denna uppgift gäller dock inte uteslutande för samhällsomfattande tjänster, eftersom det i artikel 22.2 i direktiv 97/67 därefter föreskrivs att de "[även] kan ... ha till uppgift att säkerställa överensstämmelse med konkurrensreglerna inom postsektorn". Myndigheterna har även en viktig roll

14 — Se artikel 2.14 i direktiv 97/67 i dess ursprungliga lydelse.

15 — Min kursivering.

16 — Min kursivering.

i fråga om att inhämta uppgifter i syfte att utföra kontroller och föra statistik.¹⁷ Skyldigheten att lämna uppgifter till de nationella tillsynsmyndigheterna, som åligger tillhandahållare av posttjänster, är inte här heller enbart begränsad till tillhandahållare av tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd,¹⁸ liksom redan har angetts i motiveringen till direktiv 2008/6.¹⁹

41. De nationella tillsynsmyndigheternas roll är visserligen vidare att säkerställa att de skyldigheter som följer av direktiv 97/67 iakttas, men det ska erinras om att i artikel 1 i direktivet, där dess syfte och tillämpningsområdet definieras, föreskrivs det särskilt i första strecksatsen att det i direktivet stadgas gemensamma regler om tillhandahållande av posttjänster, vilket ska förstås generellt.

42. Det ska även erinras om att direktiv 2008/6, som väsentligen ändrade direktiv 97/67, är ett paradigmskifte av gemenskapsuppfattningen av postsektorn. När direktiv 2008/6 antogs ville unionslagstiftaren ta ”sista steget” mot en fullständigt öppen marknad genom att avskaffa alla kvarvarande särskilda eller exklusiva rättigheter som gäller för (en) leverantör(er) av samhällsomfattande tjänster och att undanröja alla andra hinder mot tillhandahållande av posttjänster.²⁰ Det är slutet på ett monopolistiskt koncept för att progressivt ge plats åt den fria konkurrensen.²¹

43. De nationella tillsynsmyndigheterna ska följa med i paradigmskiftet. I skäl 47 i direktiv 2008/6 kvalificeras myndigheternas roll som ”central, särskilt i de medlemsstater där övergången till konkurrens ännu inte är avslutad. ... De nationella tillsynsmyndigheterna bör erhålla de resurser i fråga om personal, sakkunskap och ekonomiska medel som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter”.²² Dessa resurser kan således innebära att samtliga tillhandahållare av posttjänster medverkar i finansieringen av myndighetens verksamhet.

44. Den roll som unionslagstiftaren ville att de nationella tillsynsmyndigheterna skulle ha, avser således inte enbart samhällsomfattande tjänster. Enligt direktiv 97/67 ansvarar myndigheterna för att säkerställa allmänintresset inom postsektorn, genom att bland annat kontrollera att aktörerna på marknader som håller på att konkurrensutsättas agerar i enlighet med bestämmelserna i direktiv 97/67 i dess ändrade lydelse.

45. Det ska dessutom anges att unionslagstiftaren har gett medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme att definiera uppgifterna och att tilldela de nationella tillsynsmyndigheterna behörighet. Kommissionen underströk i sin rapport till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av postdirektivet att de nationella tillsynsmyndigheternas ”mandat, resurser och befogenheter varierar avsevärt mellan medlemsstaterna och att det finns anledning att tvivla på huruvida samtliga nationella tillsynsmyndigheter är lämpligt utrustade för att (effektivt) fullgöra sina uppgifter”.²³

17 — Se artikel 22a i direktiv 97/67.

18 — Läs till exempel artikel 22a.2 i direktiv 97/67.

19 — I punkt III, 2, viii i rådets motivering till gemensam ståndpunkt (EG) nr 19/2007 antagen av rådet den 8 november 2007 (EUT C 307E, s. 22), erinrade rådet om att ”[d]e nationella tillsynsmyndigheterna skall inrikta sig på *postmarknadsövervakningen*, bland annat genom att *alla marknadsaktörer* lämnar lämplig information” (min kursivering).

20 — Se punkt II i rådets motivering till gemensam ståndpunkt nr 19/2007.

21 — Detta paradigmskifte illustreras i skäl 23 i direktiv 2008/6, i vilket följande föreskrivs: ”I direktiv [97/67] fastställs att tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster i första hand ska ske genom att tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster utses. ... Ökad konkurrens och valfrihet innebär att medlemsstaterna bör tillerkännas ytterligare flexibilitet att fastställa det effektivaste och lämpligaste sättet att tillhandahålla de samhällsomfattande tjänsterna. Samtidigt bör principerna om objektivitet, öppenhet, icke-diskriminering, proportionalitet och minsta möjliga snedvridning av marknaden följas för att säkerställa det fria utbudet av posttjänster på den inre marknaden. Medlemsstaterna får tillämpa en eller flera av följande möjligheter: att marknaden tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, att ett eller flera företag utses att tillhandahålla olika delar av samhällsomfattande tjänster eller att täcka olika delar av landet och att tjänsterna upphandlas offentligt. ...”

22 — I rapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av postdirektivet (KOM(2008) 884 slutlig av den 22 december 2008), bekräftas det att väl fungerande nationella tillsynsmyndigheter är ”nödvändiga för att den inre marknaden för posttjänster ska kunna genomföras fullständigt” (se s. 6 i rapporten).

23 — KOM(2008) 884 slutlig.

46. Med hänsyn till att de nationella tillsynsmyndigheternas roll och uppdrag har utformats av unionslagstiftaren på ett sådant sätt att de ska gynna samtliga aktörer inom postsektorn, vore det ologiskt eller till och med onödigt diskriminerade, såsom den norska regeringen och kommissionen har hävdad, att tolka artikel 9.2 andra stycket fjärde strecksatsen i direktiv 97/67 så, att enbart de företag som tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd kan åläggas skyldigheten att bidra till att finansiera myndigheternas verksamhet.

47. Slutligen, är det nödvändigt att erinra om att även om det, såsom DHL Express påpekat, följer av den rättspraxis som bygger på domen i målet *Corbeau*²⁴ att expressbrevtjänster och transporttjänster utgör särskilda tjänster som är väsensskilda från samhällsomfattande posttjänster, ansåg domstolen att expressbrevtjänster och transporttjänster omfattades av postsektorn. Mot denna bakgrund ska det således även kunna åläggas expressbrev- och transportföretag att bidra till den nationella tillsynsmyndighetens finansiering, vilket krävs av *samtliga* tillhandahållare av posttjänster.

48. De ovanstående övervägandena avseende de nationella tillsynsmyndigheternas roll och uppgifter innebär slutligen att jag betvivlar att de argument som DHL Express och den franska regeringen anförde är relevanta vad gäller den analogi som de anser ska göras mellan finansieringssättet för dessa myndigheter och finansieringssättet för kompensationsfonden.

c) Omöjlighet att göra en analogi med kompensationsfondens finansieringssätt

49. Mot bakgrund av nämnda paradigmskifte var önskan med direktiv 2008/6 att gradvis få ett slut på exklusiva eller särskilda rättigheter som kunde gynna utsedda tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster²⁵ för att i stället införa en solidarisk skyldighet i form av ett kompensationsystem eller ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.²⁶

50. Eftersom det är ett system för att fördela kostnaderna som har införts i den berörda medlemsstaten, får medlemsstaten ”inrätta en kompensationsfond som får finansieras av tillhandahållare och/eller genom avgifter från användare ... Medlemsstaterna får som villkor för att bevilja tillhandahållare tillstånd enligt artikel 9.2 kräva att de lämnar ett ekonomiskt bidrag till denna fond eller fullgör skyldigheter beträffande samhällsomfattande tjänster. ...”.²⁷ I skäl 27 i direktiv 2008/6 preciseras det dock att ”[n]är de fastställer vilka företag som kan åläggas att bidra till kompensationsfonden, bör medlemsstaterna överväga om företagets tjänster, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster, med beaktande av tjänsternas egenskaper, inklusive deras mervärde, den avsedda användningen och prissättningen. Dessa tjänster behöver inte nödvändigtvis ha de samhällsomfattande tjänsternas alla egenskaper ...”.

51. Därmed, och i motsats till vad som gäller för finansieringen av de nationella tillsynsmyndigheterna, har det uttryckligt fastställts ett samband mellan kompensationsfonden och de företag som tillhandahåller tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster. Detta förklaras av att syftet med att inrätta en kompensationsfond skiljer sig väsentligt åt från syftet med att inrätta och förstärka de nationella regleringsmyndigheternas roll och uppgifter.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

25 — Se artikel 7.1 i direktiv 97/67.

26 — Se artikel 7.3 i direktiv 97/67.

27 — Artikel 7.4 i direktiv 97/67.

52. Såsom namnet antyder, är nämligen syftet med kompensationsfonden att jämna ut den ekonomiska obalans som kan uppstå, det vill säga att ”kompensera den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna för en orimlig ekonomisk belastning som tjänsterna kan medföra”.²⁸ Det är således logiskt att kompensationsfonden är begränsad till enbart de tillhandahållare av tjänster som ligger inom, eller som kan ligga inom, de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd,²⁹ eftersom kompensationsfonden, i motsats till vad jag har visat ovan gällande de nationella tillsynsmyndigheterna, enbart gynnar de samhällsomfattande tjänsterna.

53. Skyldigheten att bidra ekonomiskt till kompensationsfonden är således inte jämförbar med skyldigheten att bidra ekonomiskt till de nationella tillsynsmyndigheterna, och det som är sant gällande den ena är det inte nödvändigtvis för den andra. I motsats till vad DHL Express har hävdats är det inte möjligt att göra en analogi mellan dem.

d) Avslutande anmärkningar

54. Det framgår av min analys att det inte finns något i artikel 9 i direktiv 97/67 som hindrar en medlemsstat från att ålägga samtliga tillhandahållare av posttjänster, oavsett om de tillhandahåller samhällsomfattande tjänster eller inte, att bidra till finansieringen av den verksamhet som den tillsynsmyndighet driver som ansvarar för postsektorn.

55. Om domstolen inte är helt övertygad av argumenten ovan, vill jag anföra ytterligare två anmärkningar.

56. Även om det skulle gå att tolka artikel 9.2 andra stycket i direktiv 97/67 i sin helhet så, att den endast avser de tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, innebär det inte e contrario att medlemsstaterna inte kan ålägga tillhandahållare av posttjänster som inte ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, en skyldighet att bidra till finansieringen av den nationella tillsynsmyndighetens verksamhet.

57. Låt mig förklara.

58. Situationen för tillhandahållare av tjänster som inte ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd skulle fortsätta att regleras av artikel 9.1 i direktiv 97/67. Mot bakgrund av vad domstolen har slagit fast vad gäller de förfaranden för handläggning av klagomål som föreskrivs i direktiv 97/67,³⁰ har direktivet inte fullständigt harmoniserat villkoren för de allmänna tillstånd som kan utfärdas till tillhandahållarna. Om inget nämns i artikel 9.1 i direktiv 97/67, omfattas det av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning att besluta att samtliga tillhandahållare av posttjänster ska bidra till finansieringen av den nationella tillsynsmyndighetens verksamhet. Det skulle för övrigt vara svårt att kritisera dem för detta med hänsyn till lydelsen i skäl 47 i direktiv 2008/6.³¹

28 — Skäl 23 i direktiv 97/67. I artikel 9.2 andra stycket tredje strecksatsen i direktiv 97/67 föreskrivs att beviljandet av tillstånd får villkoras av skyldigheten att bidra till kompensationsfonden ”om tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten innebär en nettokostnad och innebär en orättvis ekonomisk belastning för den eller de tillhandahållare som utsetts ...”.

29 — Det vill säga ”icke-monopoliserade tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd” för att återge ordalydelsen i direktiv 97/67 i dess ursprungliga lydelse (se bland annat artikel 9.2 i nämnda direktiv).

30 — Se dom DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, punkterna 35 och 36 och där angiven rättspraxis).

31 — Se punkterna 4 och 43 i detta förslag till avgörande.

e) Sammanfattning av analysen

59. Mot denna bakgrund framgår det av min analys att artikel 9 i direktiv 97/67 inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som ålägger tillhandahållare av posttjänster att bidra till finansieringen av den nationella tillsynsmyndighet som har ansvar för postsektorn, oavsett om de tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd eller inte.

B – *Den andra tolkningsfrågan*

60. Med hänsyn till att den hänskjutande domstolen endast ställde den andra tolkningsfrågan till domstolen om den besvarade den första frågan jakande, och med hänsyn till det svar jag föreslår på den första frågan, saknas det skäl för domstolen att ta ställning till den andra frågan.

V – **Förslag till avgörande**

61. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara den första fråga som Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol) har ställt enligt följande: 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, i dess senaste ändrade lydelse genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008, och särskilt artikel 9, utgör inte hinder för en nationell lagstiftning som ålägger tillhandahållare av posttjänster att bidra till finansieringen av den nationella tillsynsmyndighet som har ansvar för postsektorn, oavsett om de tillhandahåller tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd eller inte.