



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 2 maj 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 97/67/EG – Gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster – Tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster – Den utsedda operatörens exklusiva rättigheter – Utgivning av andra frankeringssätt än frimärken”

I mål C-259/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Madrid (Madrids handelsdomstol nr 3, Spanien) genom beslut av den 20 juni 2017, som inkom till domstolen den 11 april 2018, i målet

Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA

mot

Asendia Spain SLU,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen, samt domarna J. Malenovský och L.S. Rossi (referent),

Generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Asendia Spain SLU, genom I. Moreno-Tapia Rivas och E. de Félix Parrondo, abogadas, samt genom J. Botella Carretero, abogado,
- Spaniens regering, inledningsvis genom V. Ester Casas, därefter genom M. J. García-Valdecasas Dorrego, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom A.-L. Desjonquères, E. de Moustier och R. Coesme, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Nicolae och J. Rius Riu, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: spanska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser 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), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 (EUT L 52, 2008, s. 3) (nedan kallat direktiv 97/67).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA (nedan kallat Correos) och Asendia Spain SLU och gäller sistnämnda företags försäljning av andra frankeringsätt än frimärken.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 97/67

- 3 I skälen 8, 16 och 20 i direktiv 97/67 anges följande:
 - ”(8) Åtgärder som syftar till att säkerställa att marknaden liberaliseras gradvis och under kontrollerade former och till att trygga en rimlig balans i genomförandet av dessa åtgärder är nödvändiga för att garantera ett fritt tillhandahållande av tjänster inom postsektorn i hela gemenskapen, samtidigt som rättigheterna och skyldigheterna för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna respekteras.
 - ...
 - (16) Att behålla ett utbud av tjänster som kan omfattas av monopol, i enlighet med bestämmelserna i fördraget och utan att det påverkar tillämpningen av konkurrensreglerna, förefaller berättigat för att de samhällsomfattande tjänsterna fungerar på ekonomiskt balanserade villkor.
 - ...
 - (20) Medlemsstaterna kan av skäl som hänför sig till allmän ordning och allmän säkerhet ha ett berättigat intresse av att till ett eller flera utsedda organ uppdra utplaceringen på allmän plats av brevlådor, avsedda för att motta postförsändelser. Av samma skäl får de utse ett eller flera organ som ansvarar för utgivning av frimärken, som visar ursprungsland och även utse organ ansvariga för tillhandahållande av tjänster som gäller rekommenderade försändelser under rättsliga och administrativa förfaranden i enlighet med deras nationella lagstiftning. ...”

4 I artikel 7.1–7.4 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte bevilja eller behålla exklusiva eller särskilda rättigheter för införande och tillhandahållande av posttjänster. Medlemsstaterna får finansiera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster på något av de sätt som anges i punkterna 2, 3 och 4 eller på annat sätt som är förenligt med fördraget.

2. Medlemsstaterna får garantera tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster genom upphandling i enlighet med gällande bestämmelser och föreskrifter om offentlig upphandling, inbegripet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster [(EUT L 134, 2004, s. 114)], konkurrenspräglad dialog eller förhandlade förfaranden med eller utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling.

3. Om en medlemsstat konstaterar att skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i enlighet med detta direktiv innebär en nettokostnad, som beräknats med beaktande av bilaga I, och utgör en orimlig ekonomisk belastning för tillhandahållaren eller tillhandahållarna, får den införa

- a) ett system för att med offentliga medel kompensera berörda företag, eller
- b) ett system för att fördela nettokostnaden för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster mellan tillhandahållare och/eller användare.

4. Om nettokostnaden fördelas i enlighet med punkt 3 b, får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond som får finansieras av tillhandahållare och/eller genom avgifter från användare och som för detta ändamål förvaltas av ett av förmånstagaren eller förmånstagarna oberoende organ. 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. De skyldigheter avseende samhällsomfattande tjänster som åligger tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som anges i artikel 3 får finansieras på detta sätt.”

5 I artikel 8 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i artikel 7 påverkar inte medlemsstaternas rätt att organisera utplacering av brevlådor på allmän plats, att ge ut frimärken och dela ut rekommenderade försändelser under rättsliga och administrativa förfaranden i enlighet med deras nationella lagstiftning.”

Direktiv 2008/6

6 Skälen 2, 10, 11, 13 och 25 i direktiv 2008/6 har följande lydelse:

”(2) Ett regelverk för postsektorn inom gemenskapen infördes genom [direktiv 97/67/EG], vilket inbegriper åtgärder för att garantera samhällsomfattande posttjänster, och fastställande av maximigränser för sådana posttjänster som medlemsstaterna får fortsätta att låta omfattas av monopol för tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster med målsättningen att bevara de samhällsomfattande tjänsterna för att sedan gradvis och successivt avveckla dem. En tidtabell fastställdes också för de beslut som ska fattas för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn, med målet att skapa en inre marknad för posttjänster.

...

- (10) I enlighet med direktiv [97/67/EG] har en prognosstudie genomförts som för varje medlemsstat bedömer konsekvenserna för de samhällsomfattande tjänsterna av att den inre marknaden för posttjänster i gemenskapen genomförs fullt ut år 2009. Kommissionen har också gjort en noggrann genomgång av postsektorn inom gemenskapen, bland annat i form av beställda studier av den ekonomiska, sociala och tekniska utvecklingen inom denna sektor. Den har även gett berörda parter goda möjligheter att yttra sig.
- (11) I prognosstudien sägs det att det grundläggande målet, att på lång sikt garantera samhällsomfattande tjänster som motsvarar de kvalitetsnormer medlemsstaterna definierat i enlighet med direktiv 97/67/EG, kan säkerställas i hela gemenskapen till 2009 utan att ett monopoliserat område skulle behövas.
- ...
- (13) Prognosstudien visar att det monopoliserade området inte längre bör föredras vid finansieringen av samhällsomfattande tjänster. ...
- ...
- (25) Mot bakgrund av genomförda studier och för att tillvarata hela den potential som den inre marknaden för posttjänster har, bör det monopoliserade området och särskilda rättigheter avskaffas som ett sätt att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna.”

Spansk rätt.

- 7 Artikel 33 i ley 43/2010 del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (lag 43/2010 om den samhällsomfattande posttjänsten, användarnas rättigheter och postmarknaden), av den 30 december 2010 (BOE nr 318, av den 31 december 2010, s. 109195, nedan kallad lag 43/2010), varigenom direktiv 2008/6 införlivas med nationell rätt, har följande lydelse:

”För att säkerställa tillhandahållande av samhällsomfattande posttjänster och se till att dessa fungerar väl garanteras den utsedda operatören:

...

- e) distributionen av frimärken eller andra frankeringssätt, vilka kan säljas till slutkunderna genom postnätet eller via tredje part.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 8 Correos utsågs i lag 43/2010 till operatör med ansvar att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i Spanien.
- 9 Asendia Spain är en operatör med rätt att tillhandahålla posttjänster på den spanska marknaden.
- 10 Sistnämnda företag säljer andra frankeringssätt än frimärken. Med anledning härav väckte Correos talan vid den hänskjutande domstolen, Juzgado de lo Mercantil n° 3 de Madrid (Madrids handelsdomstol nr 3, Spanien) och gjorde gällande att illojal konkurrens förekommit.

- 11 Correos har härvid kritiserat Asendia Spain för tre handlanden som man anser illojala och som har orsakat Correos skada, nämligen för det första försäljning av frankeringssätt eller förbetalda etiketter som imiterar de frimärken som Correos använder och som kan förväxlas med dessa. För det andra har Asendia Spain kritiserats för att ha sålt dessa frankeringssätt utanför sitt interna postnätverk och för det tredje för att ha underlåtit att i tillräcklig utsträckning informera användarna härav om att försändelser med dessa frankeringssätt endast kan läggas i vissa speciella brevlådor.
- 12 Enligt den hänskjutande domstolen är frågan huruvida Asendia Spains handlande ska anses illojalt beroende av omfattningen av de garantier som Correos ges i lag 43/2010. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang hänvisat till praxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) mot bakgrund av vilken det inte kan uteslutas att artikel 33 e i lag 43/2010 ska förstås så, att Correos ska anses ha getts en exklusiv rätt att distribuera andra frankeringssätt än frimärken.
- 13 Då Juzgado de lo Mercantil n° 3 de Madrid (Madrids handelsdomstol nr 3) är osäker på om nämnda bestämmelse, tolkad på ovanstående sätt, är förenlig med unionsrätten beslutade nämnda domstol att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Utgör artikel ... 7.1 och artikel 8 i [direktiv 97/67] hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken de garantier som tillerkänns den postoperatör som utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten innefattar att den operatören är den enda som får distribuera andra frankeringssätt än frimärken?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, är det då förenligt med unionens postlagstiftning att kräva av privata postoperatörer att de har fysiska lokaler som är tillgängliga för allmänheten för att kunna distribuera och sälja andra frankeringssätt än frimärken?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida frågorna kan tas upp till sakprövning

- 14 Det följer av domstolens fasta praxis att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF är ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva (dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 83 och där angiven rättspraxis).
- 15 Det ankommer härvid utslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 16 Nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras härvid vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång

till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

- 17 Det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Domstolen är nämligen endast behörig att tolka en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen (beslut av den 21 juni 2018, Idroenergia, C-166/18, ej publicerat, EU:C:2018:476, punkt 12 och där angiven rättspraxis).
- 18 Den hänskjutande domstolen ska även ange de närmare skälen som föranlett den att ställa sig frågor om tolkningen av vissa unionsbestämmelser och skälen till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen. Vidare är det absolut nödvändigt att den hänskjutande domstolen åtminstone i någon mån förklarar varför den begär en tolkning av just de angivna unionsbestämmelserna samt redogör för det samband som den har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och de i målet tillämpliga nationella bestämmelserna (beslut av den 21 juni 2018, Idroenergia, C-166/18, ej publicerat, EU:C:2018:476, punkt 13 och där angiven rättspraxis).
- 19 Dessa krav avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande anges uttryckligen i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, som den hänskjutande domstolen inom ramen för det samarbete som har inrättats genom artikel 267 FEUF förväntas ha kännedom om och som den måste följa ytterst noggrant (beslut av den 21 juni 2018, Idroenergia, C-166/18, ej publicerat, EU:C:2018:476, punkt 14 och där angiven rättspraxis).
- 20 Dessa krav återspeglas vidare även i punkt 15 i de rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande som utfärdats av Europeiska unionens domstol (EUT C 257, 2018, s. 1). Det följer dessutom av punkt 16 i dessa rekommendationer att "[d]en hänskjutande domstolen ska i sin begäran om förhandsavgörande lämna exakta hänvisningar till de nationella bestämmelser som är tillämpliga i det nationella målet" (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 21 juni 2018, Idroenergia, C-166/18, ej publicerat, EU:C:2018:476, punkterna 16 och 17).
- 21 I sitt skriftliga yttrande har kommissionen gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte innehåller några tillräckliga uppgifter om de faktiska omständigheterna i det nationella målet och de relevanta nationella bestämmelserna för att förstå den första frågan. Följaktligen kan denna fråga inte upptas till prövning.
- 22 Av denna begäran följer emellertid mycket tydligt dels att den hänskjutande domstolen ska pröva huruvida en handelspraxis är illojal som består i att Asendia Spain säljer andra frankeringssätt än frimärken, dels att frågan huruvida denna praxis är illojal beror på om den exklusiva rätt som Correos ges i artikel 33 e i lag 43/2010 att distribuera sådana frankeringssätt är förenlig med artiklarna 7 och 8 i direktiv 97/67 eller inte.
- 23 Att kommissionen anser att den hänskjutande domstolens tolkning av spansk rätt är felaktig – och således att artikel 33 e i lag 43/2010 inte ger Correos någon exklusiv rätt – saknar relevans med hänsyn till den rättspraxis som det redogörs för i punkterna 16 och 17 ovan.
- 24 Därav följer att den första frågan kan tas upp till prövning.
- 25 Så är däremot inte fallet med den andra frågan.

- 26 Såsom såväl den franska regeringen som kommissionen har påpekat i sina skriftliga yttranden har den hänskjutande domstolen inte på något sätt redogjort för de faktiska omständigheter och tillämpliga bestämmelser som ligger till grund för den andra frågan. Nämnda domstol har i synnerhet inte förklarat på vilken grund den anser att den enda nationella bestämmelse som citeras i begäran om förhandsavgörande, det vill säga artikel 33 e i lag 43/2010, ska förstås så, att den innebär en skyldighet för privata postoperatörer att ha fysiska lokaler som är öppna för allmänheten för att kunna distribuera och sälja andra frankeringssätt än frimärken.
- 27 Utöver en allmän hänvisning till "unionens postlagstiftning" identifierar denna fråga inte de unionsrättsliga bestämmelser som tolkning begärs av, vilket hindrar EU-domstolen att förstå sambandet mellan nämnda rättssystem och tillämplig nationell rätt i det nationella målet.
- 28 Under dessa omständigheter har EU-domstolen inte tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på den andra frågan. Det är därför uppenbart att den inte kan upptas till prövning.

Den första frågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 7.1 och 8 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som garanterar den operatör som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster en exklusiv rätt att distribuera andra frankeringssätt än frimärken.
- 30 Det är för att besvara frågan tillräckligt att påpeka att det följer av själva ordalydelsen i nämnda artikel 7.1 att "[m]edlemsstaterna ... inte [får] bevilja eller behålla exklusiva eller särskilda rättigheter för införande och tillhandahållande av posttjänster".
- 31 Bestämmelsen utgör således hinder för all nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som beviljar tillhandahållare av posttjänster exklusiva rättigheter inklusive, följaktligen, en exklusiv rätt att sälja andra frankeringssätt än frimärken.
- 32 För detta synsätt talar även den historiska och teleologiska tolkningen av direktiv 97/67.
- 33 Det följer nämligen av skäl 16 i direktiv 97/67 enligt dess ursprungliga lydelse att det framstod som det bästa sättet att finansiera de samhällsomfattande posttjänsterna att behålla ett monopoliserat område. Det följer emellertid av skäl 10, 11, 13 och 25 i direktiv 2008/6 att genom antagande av detta direktiv har unionslagstiftaren slutligen – mot bakgrund av olika prognosstudier som genomförts för att bedöma konsekvenserna för de samhällsomfattande tjänsterna av att den inre marknaden för posttjänster i genomförs fullt ut – kommit fram till att det grundläggande målet, att på lång sikt garantera samhällsomfattande tjänster, kunde säkerställas utan att ett monopoliserat område skulle behövas och att följaktligen "bör det monopoliserade området och särskilda rättigheter avskaffas som ett sätt att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna".
- 34 Även när extern finansiering av de samhällsomfattande tjänsternas extra nettokostnader fortfarande är nödvändig nämner artikel 7.2–7.4 i direktiv 97/67, bland de sätt för finansiering av samhällsomfattande tjänster som uttryckligen tillåts, inget om tilldelning av exklusiva eller särskilda rättigheter för den operatör som utses.
- 35 Ovanstående bedömning motsägs inte av artikel 8 i direktiv 97/67 enligt vilken bestämmelserna i artikel 7 inte påverkar medlemsstaternas rätt att ge ut frimärken i enlighet med deras nationella lagstiftning.

- 36 Det är uppenbart att utgivning av andra frankeringssätt än frimärken, såsom dem som distribueras av Asendia Spain, inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för nämnda artikel 8 som endast hänvisar till utplacering av brevlådor på allmän plats, utgivning av frimärken och utdelning av rekommenderade försändelser under rättsliga och administrativa förfaranden.
- 37 Slutsatsen stöds för övrigt av det faktum att då artikel 8 inför ett undantag från den principregel som stadgas i artikel 7.1 i direktiv 97/67 vilken syftar till att genomföra det huvudsakliga syftet med direktiv 2008/6 – det vill säga, såsom följer redan av dess titel, ett fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster – kan den inte tolkas strikt. Vidare följer det av skäl 20 i direktiv 97/67 att det endast är av skäl som hänför sig till allmän ordning och allmän säkerhet som det fortfarande ankommer på medlemsstaterna att utse ett eller flera organ som ansvarar för utgivning av frimärken som visar ursprungsland, med uteslutande av alla andra skäl som hänför sig till finansieringen av samhällsomfattande tjänster.
- 38 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 7.1 och 8 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som garanterar den operatör som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster en exklusiv rätt att distribuera andra frankeringssätt än frimärken.

Rättegångskostnader

- 39 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 7.1 och artikel 8 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som garanterar den operatör som utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster en exklusiv rätt att distribuera andra frankeringssätt än frimärken.

Underskrifter