



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 28. november 2017¹

Forenede sager C-259/16 og C-260/16

**Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra),
Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici,
Società Fercam SpA,
Associazione non Riconosciuta Alsea,
Associazione Fedit,
Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl,
Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi,
Società Tnt Global Express SpA (sag C-259/16),
Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI),
DHL Express (Italy) Srl,
Federal Express Europe Inc.,
United Parcel Service Italia Ups Srl (sag C-260/16)
mod
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Ministero dello Sviluppo Economico
Procesdeltager:
Poste Italiane SpA**

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien))

»Præjudicielt spørgsmål – fri udveksling af tjenesteydelser – posttjenester i Den Europæiske Union – selskaber, der driver virksomhed inden for vareforsendelse, godskørsel eller levering af ekspresforsendelser – tilladelser til levering af posttjenester til offentligheden – bidrag til omkostningerne til befordringspligten«

1. Den gradvise liberalisering af det indre marked for posttjenester, som er væsentlige for den økonomiske og sociale samhørighed, har gjort det muligt for forskellige typer virksomheder at levere disse tjenester parallelt med de oprindelige aktører, som traditionelt fik dem overdraget. Denne nye situation gør det nødvendigt bl.a. at præcisere, på hvilket tidspunkt det må antages, at transport- og kurervirksomheder reelt leverer posttjenester.

2. Til gengæld for denne liberalisering har medlemsstaterne måttet garantere brugerne, at de til enhver tid har adgang til et udbud af disse tjenester (bl.a. visse ydelser, der betragtes som basale) af en vis kvalitet, overalt på medlemsstatens område og til overkommelige priser. Det er det, som man forstår ved *befordringspligt*. Enigheden om disse centrale kendetegn hører dog op, når det drejer sig om at afgøre, hvem der skal finansiere befordringspligten, og på hvilken måde.

¹ – Originalsprog: spansk.

3. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ønsker nærmere bestemt oplyst: a) om direktiv 97/67/EF² finder anvendelse på transport- og kurervirksomhed, b) om virksomheder, der udøver disse aktiviteter, forudsat at de er underlagt dette direktiv, skal have en tilladelse, og c) om de skal bidrage til finansiering af befordringspligten i Italien.

4. Til grund for sagen ligger søgsmål, som en række transport- og kurervirksomheder og sammenslutninger i tilknytning hertil har anlagt med påstand om annullation af en afgørelse og en forordning vedtaget af *Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni*³ samt et dekret fra *Ministro dello Sviluppo Economico*⁴ vedrørende bestemmelserne for udstedelse af tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden⁵.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

*Direktiv 97/67*⁶

5. 22. og 23. betragtning har følgende ordlyd:

»(22) [M]edlemsstaterne bør på deres område have mulighed for ved passende tilladelsesprocedurer at regulere varetagelsen af de posttjenester, som de befordringspligtige virksomheder ikke har eneret til; [D]e pågældende procedurer skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende, stå i et rimeligt forhold til formålet og være baseret på objektive kriterier.

(23) [Medlemsstaterne bør have mulighed for at gøre udstedelsen af tilladelser betinget af befordringspligt eller økonomiske bidrag til en udligningsfond, der har til formål at yde de befordringspligtige virksomheder kompensation for urimelige økonomiske byrder, der måtte være forbundet med denne pligt; [...]]«

6. Artikel 2 bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

1) Posttjenester: tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser

1a) Postbefordrende virksomhed: virksomhed, der leverer en eller flere posttjenester«.

7. I denne artikels nr. 6) henvises der til postforsendelser på følgende måde:

»Postforsendelse: adresseret forsendelse i den endelige form, hvori den skal befordres af en postbefordrende virksomhed. Ud over brevforsendelser omfatter sådanne forsendelser bl.a. bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter samt postpakker indeholdende varer med eller uden kommerciel værdi.«

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.12.1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (herefter »direktiv 97/67«) (EFT 1998, L 15, s. 14).

3 – Kommunikationsstyrelsen, Italien (herefter »AGCom«).

4 – Ministeren for økonomisk udvikling, Italien.

5 – For nærmere oplysninger om disse regler se punkt 14-19.

6 – Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20.2.2008 (EUT 2008, L 52, s. 3, herefter »direktiv 2008/6«).

8. I henhold til artikel 2, nr. 19), forstås ved »væsentlige krav«:

»ikke-økonomiske hensyn til almenhedens interesse, som kan foranledige en medlemsstat til at stille betingelser for levering af posttjenester. Sådanne hensyn er brevhemmeligheden, postnettets sikkerhed i forbindelse med transport af farligt gods, overholdelse af arbejds- og ansættelsesvilkår, sociale sikringsordninger, der er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller kollektive aftaler indgået mellem de nationale arbejdsmarkedsparter i henhold til fællesskabslovgivningen og national lovgivning samt i begrundede tilfælde databeskyttelse, miljøbeskyttelse og hensynet til by- og regionalplanlægning [...]«

9. Artikel 7 bestemmer følgende:

»1. [...] Medlemsstaterne kan finansiere varetagelsen af tjenester, der er omfattet af befordringspligten, med et eller flere af de midler, der er anført i stk. 2, 3 og 4, eller med andre midler, der er i overensstemmelse med traktaten.

[...]

3. Hvis en medlemsstat fastslår, at befordringspligten som omhandlet i dette direktiv medfører en nettoomkostning, der, beregnet under hensyn til bilag I, udgør en urimelig økonomisk byrde for den eller de befordringspligtige virksomheder, kan den indføre:

- a) en mekanisme, hvorefter den eller de pågældende virksomheder kompenseres med offentlige midler, eller
- b) en mekanisme, hvorefter nettoomkostningerne ved befordringspligten fordeles mellem postbefordrende virksomheder og/eller brugere.

4. Når nettoomkostningerne fordeles som anført i stk. 3, litra b), kan medlemsstaterne oprette en udligningsfond, hvis midler kan skaffes ved bidrag fra postvirksomhederne og/eller brugerne [...]. Medlemsstaterne kan gøre udstedelsen af tilladelser til postvirksomheder i medfør af artikel 9, stk. 2, betinget af, at virksomheden påtager sig enten pligt til at bidrage økonomisk til denne fond eller befordringspligt [...]«

10. Artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. For tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, kan medlemsstaterne indføre generelle tilladelser, i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes.

2. For tjenester, der hører under befordringspligten, kan medlemsstaterne indføre tilladelsesprocedurer, herunder individuelle tilladelser, i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes, og sikre de tjenester, der er omfattet af befordringspligten.

Udstedelsen af tilladelser kan:

[...]

- i givet fald gøres betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til de udligningsmekanismer, der er omhandlet i artikel 7, såfremt opfyldelsen af befordringspligten medfører nettoomkostninger, som bliver en urimelig byrde for den eller de i henhold til artikel 4 udpegede befordringspligtige virksomheder

[...]

- i givet fald gøres betinget af eller kræve, at de arbejdsvilkår, som er fastsat i den nationale lovgivning, overholdes.

[...]

Medmindre der er tale om udpegede befordringspligtige virksomheder, jf. artikel 4, må tilladelserne ikke:

- begrænses hvad angår antallet
- for samme elementer af befordringspligten eller dele af det nationale område pålægge en befordringspligt og samtidig kræve et økonomisk bidrag til en udligningsmekanisme
- gentage vilkår, der gælder for virksomheder i henhold til andre nationale forskrifter, der ikke er sektorspecifikke

[...]«

Direktiv 2008/6

11. 17. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Transport alene bør ikke anses for at være en posttjeneste. [...]«

12. Følgende fremgår af 27. betragtning

»(27) Det vil kunne kræves, at postbefordrende virksomheder bidrager til finansieringen af befordringspligten i de tilfælde, hvor der oprettes en udligningsfond. For at afgøre, hvilke virksomheder der kan pålægges pligt til at bidrage til en udligningsfond, bør medlemsstaterne overveje, om de pågældende virksomheders ydelser set fra brugernes synsvinkel kan anses for at kunne træde i stedet for ydelser, der er omfattet af befordringspligt, da de i tilstrækkeligt omfang fungerer på samme måde som ydelser, der er omfattet af befordringspligt, under hensyntagen til ydelsernes egenskaber, herunder deres værdiforøgende egenskaber samt tilsigtede anvendelse og prissætning. De pågældende ydelser behøver ikke at besidde alle befordringspligtgydelsernes egenskaber som f.eks. daglig udbringning eller landsdækkende omfang.«

B. Italiensk ret

13. Direktiv 97/67 blev gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 261 af 22. juli 1999⁷. De ændringer, som blev indført i dette direktiv ved direktiv 2008/6⁸, blev gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 58 af 31. marts 2011⁹.

14. Artikel 6, stk. 1 og 1a, i lovdekret nr. 261, som ændret ved lovdekret nr. 58, bestemmer:

»1. Udbud til offentligheden af tjenester, som ikke henhører under befordringspligten, herunder pligten til levering af private postkasser til omdeling af forsendelser og breve, er underlagt en generel tilladelse [...]

7 – GURI nr. 182 af 5.8.1999.

8 – Den forelæggende ret mener, at artikel 2, litra a) og f), i lovdekret nr. 261 gengiver definitionerne i artikel 2, nr. 1), 1a) og 6), i direktiv 97/67 (sidste punkt i afsnit 2.5.1 i forelæggelsesafgørelsen).

9 – GURI nr. 98 af 24.4.2011 (herefter »lovdekret nr. 261/1999«).

1a. Udstedelsen af en generel tilladelse, herunder til leverandøren af en befordringspligtgyldelse, kan, henset til situationen på markedet og organiseringen af posttjenesterne, underkastes opfyldelsen af bestemte vilkår for befordringspligtgyldelsen [...] heriblandt en pligt til at bidrage økonomisk til udligningsmekanismerne omhandlet i dette dekrets artikel 10. [...]«

15. Artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/1999 har følgende ordlyd:

»2. Indehavere af en individuel tilladelse eller en generel tilladelse har pligt til at indbetale bidrag til den i stk. 1 omhandlede fond med højst 10% af bruttoindtægterne fra tjenesteydelser, som kan erstatte de af befordringspligten omfattede ydelser, og som følger af den aktivitet, som er genstand for tilladelsen.«

16. Forordningen om tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, som er godkendt af AGCom¹⁰ (herefter »forordningen om tilladelser«), fastsætter følgende i artikel 1, stk. 1, litra g) og r):

»1. I denne forordning forstås ved:

[...]

g) »posttjenester«: tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser, herunder tjenester, der er omfattet af postbefordringspligten

[...]

i) »postale tillægstjenester«: tjenester, der kan henføres til postbefordringspligten, som kendetegnes ved tillægsydelser, også selv om de udelukkende vedrører de enkelte faser i posttjenesten (f.eks. fysisk udlevering til modtageren, garanti for udbringning på et bestemt tidspunkt, indsamling på afsendelsesstedet, bekræftelse for udlevering, mulighed for adresseændring, elektronisk sporing)

[...]

r) »transport alene«: udøvelse af aktiviteter under transporten, som ikke indebærer udøvelsen af andre aktiviteter, der er omfattet af de forskellige faser af forvaltningen af posttjenester som defineret i litra g).«

17. I henhold til forordningens artikel 8, stk. 4, »[...] kræves [der] ingen generel tilladelse til transport alene«.

18. I medfør af artikel 11, stk. 1, litra f), og artikel 15, stk. 2, i forordningen om tilladelser har indehaveren af en generel tilladelse pligt til at betale bidrag til udligningsfonden for omkostninger ved befordringspligten, når betingelserne i 27. betragtning til direktiv 2008/6 og artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/1999 er opfyldt.

19. I henhold til artikel 9 i dekretet fra ministeren for økonomisk udvikling¹¹ skal indehavere af individuelle eller generelle tilladelser opfylde de forpligtelser, der er fastsat i forordningens artikel 11.

10 – Bilag A til AGCom's afgørelse nr. 129/15/CONS af 23.3.2015 (herefter »afgørelse nr. 129/15«).

11 – Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali (dekret om fastsættelse af regler for proceduren for udstedelse af tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden) af 29.7.2015 (GURI nr. 189 af 17.8.2015, herefter »dekretet«).

II. De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

20. Sagsøgerne er virksomhedssammenslutninger og virksomheder, der beskæftiger sig med transport-, speditør- og kurervirksomhed¹². Skønt de har anført, at de ikke leverer posttjenester, er de indehavere af den generelle tilladelse i henhold til artikel 6 i lovdekret nr. 261/1999, som de havde ansøgt om som en ren beskyttelsesforanstaltning i betragtning af den angivelig usikkerhed i italiensk ret for så vidt angår disse tjenester.

21. I 2015 har de anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af afgørelse nr. 129/15 og forordningen om tilladelser. De har gjort gældende, at de transport-, speditør- og kurertjenester, som de udbyder, ikke kan kvalificeres som posttjenester som omhandlet i artikel 2 i direktiv 97/67 og artikel 1 i lovdekret nr. 261/1999. De har endvidere gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser er meget bebyrdende for dem, at de er i strid med EU-retten, og at de ikke står i et rimeligt forhold til de interesser, som de har til formål at beskytte, og deres egne aktiviteter. De har navnlig gjort gældende, at der kræves en tilladelse til tjenester, som burde være fritaget herfor, og de har afvist at betale bidrag til udligningsfonden for befordringspligtigheder.

22. Efter at have gjort rede for sin opfattelse i forelæggelsesafgørelserne (i generelle vendinger og til fordel for sagsøgernes argumentation) har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er EU-retten, og nærmere bestemt artikel [2], nr. 1), 1a) og 6)¹³, i direktiv 97/67 [...], som suppleret og ændret ved direktiv 2008/6 [...], til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 2, litra a) og f), i lovdekret nr. [261]/1999 samt artikel 1, stk. 1, litra g) og r), sammenholdt med litra i) i forordningen om tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, i bilag A til AGCom's afgørelse nr. 129/15/CONS af [23.] marts 2015 og ministeren for økonomisk udviklings dekret om fastsættelse af regler for proceduren for udstedelse af tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, af 29. juli 2015, for så vidt som disse tilsigter ligeledes at lade området for posttjenester omfatte vognmands-, speditør- og kurertjenester?
- 2) Er EU-retten, og nærmere bestemt artikel 9, stk. 1, og artikel [2], nr. 19), i direktiv 97/67[...], [...] samt proportionalitetsprincippet og rimelighedsprincippet til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 6, stk. 1, i lovdekret nr. [261]/1999 samt artikel 8 i forordningen om tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, i bilag A til AGCom's afgørelse nr. 129/15/CONS af [23.] marts 2015 og ministeren for økonomisk udviklings dekret om fastsættelse af regler for proceduren for udstedelse af tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, af 29. juli 2015, for så vidt som disse pålægger leverandørerne af vognmands-, speditør- og kurertjenester at indhente en generel tilladelse, som går ud over, hvad der er nødvendigt til at sikre de væsentlige krav inden for leveringen af posttjenester?
- 3) Er EU-retten, og nærmere bestemt artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67 [...], [...] til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 6, stk. 1a, og artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/1999 samt artikel 11, stk. 1, litra f), og artikel 15, stk. 2, i forordningen om tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, i bilag A til AGCom's afgørelse nr. 129/15/CONS af [23.] marts 2015 og artikel 9 i ministeren for økonomisk udviklings dekret om fastsættelse af regler for proceduren for udstedelse af tilladelser, der giver ret til at

12 – I sag C-260/16 drev sagsøgerne kun virksomhed i kurer- og eksprespostsektoren.

13 – I forelæggelsesafgørelserne henvises konkret til artikel 1 og 6, men der må være tale om artikel 2, nr. 1), 1a) og 6).

udbyde posttjenester til offentligheden, af 29. juli 2015, for så vidt som disse pålægger leverandørerne af vognmands-, speditør- og kurertjenester at betale bidrag til udligningsfonden for befordringspligttydelser?

- 4) Er EU-retten, og nærmere bestemt artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67[...], [...] til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 6 og 10 i lovdekret nr. 261/1999 samt artikel 11, stk. 1, litra f), og artikel 15, stk. 2, i forordningen om tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, i bilag A til AGCom's afgørelse nr. 129/15/CONS af [23.] marts 2015 og artikel 9 i ministeren for økonomisk udviklings dekret om fastsættelse af regler for proceduren for udstedelse af tilladelser, der giver ret til at udbyde posttjenester til offentligheden, af 29. juli 2015, for så vidt som de ikke indeholder nogen vurdering af tilfælde, hvori et bidrag til udligningsfonden for omkostningerne til befordringspligttydelser kan anses for at være passende, og ikke fastsætter anvendelsesregler, der sonderer mellem de bidragspligtiges subjektive situation og situationen på markederne?»

III. Retsforhandlingerne ved Domstolen

23. Forelæggelsesafgørelsen i sag C-259/16 er indgået til Domstolens Justitskontor den 10. maj 2016 og i sag C-260/16 den følgende dag, den 11. maj. På baggrund af de to sagers sammenhæng er det blevet besluttet at forene dem.

24. Confetra m.fl.¹⁴, AICAI m.fl.¹⁵, UPS Italia, Poste Italiane SpA, den italienske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse selskaber samt den franske regering har alle indgivet indlæg i retsmødet, som blev afholdt den 20. september 2017.

IV. Retlig bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

25. I de fire præjudicielle spørgsmål henvises der til dekretet med henblik på at vurdere, om det er foreneligt med direktiv 96/67. Denne retsakt regulerer imidlertid de proceduremæssige snarere end de materielle aspekter ved tildeling af tilladelser i den italienske postsektor. For så vidt angår de materielle aspekter er det reelt de to andre retsakter, der har forrang (dvs. lovdekret nr. 261/1999 og forordningen om tilladelser).

26. Da der ikke i det første og det andet spørgsmål er anført en specifik bestemmelse i dekretet, er det dog under alle omstændigheder nærmest umuligt at foretage denne bedømmelse. Det tredje og det fjerde spørgsmål henviser til dekretets artikel 9, men jeg mener ikke, at det er absolut nødvendigt at foretage en undersøgelse heraf, eftersom den blot henviser til de forpligtelser, der gælder for indehaverne af en generel tilladelse, som er fastsat i artikel 11 i forordningen om tilladelser. Jeg vil derfor koncentrere mig om de øvrige nationale bestemmelser, som forelæggelserne vedrører.

14 – Indlæggene er blevet indgivet i fællesskab af Confetra og følgende virksomheder og sammenslutninger: Fedespedi, Associazione Fedit, Associazione non Riconosciuta Alsea, Società Tnt Global Express SpA, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Società Fercam SpA, Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl, som af enkeltheds hensyn i det følgende vil blive benævnt »Confetra«.

15 – Indlæggene er ligeledes underskrevet af repræsentanter for selskaberne DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. og United Parcel Service Italia Ups Srl.

27. Under retsforhandlingernes skriftlige del i forbindelse med de omhandlede præjudicielle sager har Domstolen afsagt dom i sagen DHL Express (Austria)¹⁶ vedrørende en post- og kurervirksomheds forpligtelse til at bidrage til finansieringen af den nationale forvaltningsmyndighed, der er ansvarlig for sektoren, i henhold til artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67. Betydningen af denne dom og af dom af 15. juni 2017, Ilves Jakelu¹⁷, på disse forelæggelser er blevet drøftet i retsmødet.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

1. Sammenfatning af parternes anbringender

28. Confetra har gjort gældende, at direktiv 97/67 er til hinder for en national bestemmelse, som i anvendelsesområdet for posttjenester inkluderer transport-, speditør- og kurertjenester. Hverken den juridiske definition eller karakteren af disse tjenester har nogen tilknytning til posttjenesten. Navnlig er transportvirksomheder, der varetager afhentning eller omdeling af postforsendelser, som normalt er supplerende opgaver i forhold til deres hovedvirksomhed (transport), ikke omfattet af dette direktiv.

29. Confetra, som støttes heri af AICAI m.fl. og UPS, har henvist til de velkendte karakteristiske træk ved kurer- og ekspresttjenester, såsom fleksibel pakkehåndtering, individuel prisfastsættelse, betaling efter afsendelsen, dør-til-dør-tjenester og andre tilsvarende faktorer, som gør dem forskellige fra postforsendelse under beforderingspligtordningen, selv om de udgør en af grenene heraf.

30. Ifølge ACAI m.fl. er svaret på det første spørgsmål givet i Corbeau-dommen¹⁸, og det kan udledes af 18. betragtning til direktiv 97/67, at kurer- og ekspresttjenester ikke indgår i beforderingspligten. ACAI m. fl. har endvidere anført, at definitionen i dette direktivs artikel 2, stk. 1, nr. 1), ligner definitionen af traditionelle posttjenester, dvs. standardtjenester beregnet til almindelige kunder. Denne betragtning indeholder dog angiveligt den fejl, at den begrænser de kendte karakteristiske træk ved kurer- og ekspresttjenester til blot at være den ekstra fordel, som er forbundet hermed.

31. UPS har anført, at posttjenester af almen økonomisk interesse udtrykkeligt er undtaget fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 om tjenesteydelser i det indre marked¹⁹ i henhold til en samlet læsning af direktivets artikel 1 og artikel 17, stk. 1, litra a). Som følge heraf er sådanne posttjenester modsætningsvis omfattet af direktiv 97/67, mens øvrige tjenester, herunder kurer- og ekspresttjenester, henhører under direktiv 2006/123. Selskabet har henvist til, at Kommissionens beslutningspraksis i forbindelse med fusionskontrol har bekræftet forskellene mellem markederne for standardpakker og kurer- og ekspresttjenester²⁰. Kommissionen har således fremhævet de traditionelle standardposttjenesters svage tilstedeværelse på markedet for kurer- og ekspresttjenester²¹.

32. Poste Italiane, den italienske regering og Kommissionen er enige om, at det fremgår af artikel 2, nr. 1) og 1a), i direktiv 97/67, sammenholdt med 17. betragtning til direktiv 2008/6, at definitionen af posttjenester omfatter alle transportvirksomheder, der udøver en hvilken som helst af de aktiviteter, der er typiske for postbefordring såsom indsamling, sortering og omdeling af postforsendelser. Kun

16 – Dom af 16.11.2016 (C-2/15, EU:C:2016:880).

17 – C-368/15, EU:C:2017:462.

18 – Domstolens dom af 19.5.1993 (C-320/91, EU:C:1993:198).

19 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36, herefter »direktiv 2006/123«).

20 – Selskabet har henvist til Kommissionens beslutninger af 26.8.1998, Deutsche Post/DHL, IV/M 1168, punkt 17, og af 23.2.1999, Deutsche Post/Securicor, VI/M11347, samt Kommissionens afgørelse af 30.1.2013, UPS/TNT, M6570.

21 – Selskabet har henvist til Domstolens dom af 23.4.2009, TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248, præmis 46).

aktiviteter, der alene omhandler transport, indgår ikke heri²². Følgelig bør virksomheder, der udbyder kurer- og ekspresttjenester, ikke undtages, når de ligeledes udfører en eller flere af de opgaver, som kendetegner posttjenester²³. De tillægsydelser, som er karakteristiske for kurer- og ekspresttjenester, ændrer intet ved, at de tilhører området for posttjenester.

33. Den italienske regering har ligeledes gjort opmærksom på den forventede udvikling i den afledte ret, som angiveligt bekræfter denne fortolkning. Således skelnes der i forslaget til forordning 2016/149²⁴ ikke mellem »almindelige pakker« og »postpakker« i modsætning til, hvad den forelæggende ret har anført.

2. Retlig bedømmelse

34. Artikel 1, første led, i direktiv 97/67 fastsætter de fælles regler vedrørende betingelserne for levering af »posttjenester«, som i overensstemmelse med den udtømmende definition²⁵ i dette direktivs artikel 2, nr. 1), omfatter »tjenester, der består i indsamling, sortering, *transport* og omdeling af postforsendelser«. Jeg har fra nu af sat transport i kursiv i betragtning af, hvor vigtigt det er for besvarelsen af spørgsmålet.

35. Begrebet »postforsendelse« er defineret i artikel 2, nr. 6), i direktiv 97/67. Der er tale om en adresseret forsendelse i den endelige form, hvori den skal *befordres* af en postbefordrende virksomhed. Postforsendelser kan naturligvis være brevforsendelser²⁶, men også bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter samt »postpakker indeholdende varer med eller uden kommerciel værdi«.

36. Eftersom enhver virksomhed, som leverer *en eller flere* af de i artikel 2, nr. 1), i direktiv 97/67 anførte posttjenester, anses for at være en postbefordrende virksomhed, vil en første samlet læsning af de tidligere bestemmelser gøre det muligt at fastslå, at transport af postforsendelser indgår i posttjenester. Det vil således være tilstrækkeligt, at en virksomhed beskæftiger sig med transport af disse postforsendelser, for at være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 97/67, uden at der er behov for, at den derudover udøver en af de aktiviteter, der er anført i artikel 2, nr. 1).

37. Ved ændringen af direktiv 97/67 blev det imidlertid anført i første punktum af 17. betragtning til direktiv 2008/6, at *transport alene* ikke bør anses for at være en posttjeneste. Skønt dette udsagn ikke blev medtaget i direktivets tekst²⁷, kan man mene, at det opfylder hensigten hos den oprindelige lovgiver, for hvem transport *adskilt* fra øvrige postaktiviteter fra starten ikke indgik i anvendelsesområdet for direktiv 97/67.

22 – De har gjort gældende, at denne holdning bekræftes af dom af 17.5.2001, TNT Traco (C-340/99, EU:C:2001:281), og af 13.10.2011, DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654), samt af generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168).

23 – Den italienske regering og Kommissionen har henvist til Kommissionens meddelelse om anvendelse af konkurrencereglerne på postsektoren og på vurderingen af visse statslige foranstaltninger i relation til posttjenesterne (EFT 1998, C 39, s. 2).

24 – Europa-Parlamentets og Rådets forslag til forordning om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester (COM(2016) 285 final).

25 – Dom af 22.10.2015, Easy Pay og Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, præmis 29).

26 – I medfør af artikel 2, nr. 7), omfatter dette en »meddelelse i skriftlig form på et hvilket som helst fysisk medium, der skal befordres og omdeles til den adresse, afsenderen har angivet på selve forsendelsen eller på dens emballage. Bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter betragtes ikke som brevforsendelser«.

27 – Til forskel fra det, der står i forslaget til forordning om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester, som jeg har nævnt i fodnote 24.

38. I tvisterne i hovedsagerne vedrører den eventuelle kvalificering af postbefordrende virksomheder to kategorier af virksomheder: virksomheder, der driver transport- og speditørvirksomhed, på den ene side, og virksomheder, der driver ekspres- og kurervirksomhed, på den anden side. Tilsynsmyndighederne for posttjenesterne har selv gjort opmærksom på, at det er vanskeligt at afgrænse anvendelsesområdet for tværgående regler (såsom dem, der regulerer transportområdet) i forhold til dem, der præcist regulerer posttjenester, når begge vedrører disse to kategorier af virksomheder²⁸. Jeg vil omtale dem særskilt.

a) Virksomheder i transportsektoren

39. I løbet af de seneste år har udviklingen på markedet for posttjenester vist en klar tendens til diversificering, hovedsagelig på grund af fremgangen i den elektroniske handel. Traditionelle virksomheder i postsektoren konkurrerer med logistik- og transportvirksomheder, og nogle udbydere af industriel varetransport bliver endda omstillet til pakkeudbringningsvirksomheder. Deres kunder efterspørger ikke længere kun klassiske varetransporttjenester (fra fabrikker til indkøbscentre), men ønsker ligeledes omdeling af enkelte pakker. Således opstår der nye kategorier af virksomheder, som ikke fuldstændigt svarer til den opfattelse, man har af postbefordringsvirksomheder, men som tilbyder lignende tjenester, der til en vis grad kan udskiftes med sidstnævntes ydelser²⁹.

40. Transport- og speditørvirksomheder ønsker en fortolkning af direktiv 97/67, som fjerner dem fra direktivets anvendelsesområde. De har gjort gældende, at en eventuel udførelse af andre opgaver (f.eks. indsamling og omdeling af postforsendelser) i forbindelse med levering af deres postbefordringsydelser udelukkende udgør en tillægsydelse i forhold til hovederhvervet. Derfor bør de ikke sidestilles med postbefordrende virksomheder³⁰.

41. Af forskellige grunde kan jeg ikke tilslutte mig denne argumentation.

42. Da der for det første ikke er andre elementer i forarbejderne til direktiv 2008/6³¹, er den mest logiske forklaring på det første punktum i 17. betragtning³² hertil, at der er tale om en præcisering af artikel 2, nr. 1) og 6), hvilken bestemmelse »belyser uden dog at ændre«³³, i den forstand, at levering af en tjenesteydelse, der *alene* består af transport af postforsendelser uden at omfatte en anden aktivitet blandt dem, som definerer posttjenester (indsamling, sortering eller omdeling), ikke er undergivet reguleringen af postsektoren³⁴.

28 – European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Medium Term Strategy (2017-2019) – Discussion paper for Public Consultation [ERGP (16) 16], s. 7: »NRAs are currently tasked with overseeing »postal services« provided by »postal services providers«, which generally covers some but not always all parcel delivery operators and the scope of which varies across Member States. The courier, parcel and express (CEP) services are not only covered by the European regulation (and specifically by the postal directive) applying to the postal sector, but also by other transversal legislation, for instance transport law. The boundaries as regards applicable law for these services may not always be clear«.

29 – Jf. Commission Staff Working Document, [SWD(2015) 207 final af 17.11.2015] – Accompanying the document – Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/CE as amended by Directive 2002/39/CE and Directive 2008/6/EC), COM(2015) 568 final, s. 66 (herefter »SWD(2015) 207 final«).

30 – Det er muligt, at speditørvirksomheder ikke leverer posttjenester i forhold til deres specifikke ydelser. Muligheden for at lade dem være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 97/67 afhænger ikke af definitionen af denne type virksomhed, som er givet i henhold til medlemsstaternes civil- eller handelsret, men af, om de tilbyder en af de posttjenester, som er anført i direktivet.

31 – Hvis jeg ikke tager fejl, forekommer sætningen første gang i lovgivningsprocessen i Rådets fælles holdning af 8.11.2007 [rådsdok. nr. 13593/6/07 REV 6] uden nogen forklaring. Kommissionen har bekræftet dette indtryk i retsmødet.

32 – En systematisk fortolkning af denne sætning hjælper ikke, eftersom den står i begyndelsen af et afsnit, som vedrører håndtering af direkte reklame som brevforsendelse under visse omstændigheder.

33 – Dette malende udtryk blev anvendt af Confetras repræsentant i retsmødet.

34 – Lovgivningsteknikken (en sætning, der er skjult i en betragtning) er ikke den mest velegnede, og man kunne måske have sikret en større klarhed, hvis dette kriterium var blevet indarbejdet i selve teksten til direktiv 97/67. Dette formelle element går dog ikke imod den logiske fortolkning af indholdet.

43. Hvis man for det andet accepterede, at den omstændighed, at aktiviteter i forbindelse med indsamling eller omdeling af postforsendelser udgør tillægstjenester, undtager transportvirksomheder fra anvendelsesområdet for direktiv 97/67, bliver der flere fortolkningsvanskeligheder. I stedet for det objektive forhold, som let kan påvises, om hvorvidt der varetages indsamling, sortering eller omdeling af postforsendelser, må man i hver enkelt sag vurdere, hvilken større eller mindre andel tillægstjenesterne udgør i forhold til hovedtjenesteydelserne (transport), som udbydes af disse virksomheder, med henblik på at fastslå, hvilket regelsæt der finder anvendelse.

44. Jeg mener ikke, at det vigtige i direktiv 97/67 er den procentdel, som tillægstjenesterne udgør i forhold til transportydelserne, men snarere det forhold, at en udbyder leverer de første samtidig med de sidstnævnte inden for rammerne af definitionen af posttjenester³⁵. Ud over den retlige usikkerhed, der ville følge af den af Confetra foreslåede fortolkning, findes der intet i direktiv 97/67, der underbygger den.

45. Endelig bekræftes den forklaring, som jeg vil foreslå, af forslaget til forordning om grænseoverskridende pakkeleveringstjenester³⁶, af hvis ottende betragtning følgende fremgår: »[I] overensstemmelse med gældende praksis og direktiv [97/67] [37] bør hver etape i posttjenesterne, dvs. indsamling, sortering og levering, betragtes som pakkeleveringstjenester«, og »[t]ransport alene, der ikke foretages i forbindelse med en af disse etaper, bør falde uden for anvendelsesområdet for pakkeleveringstjenester, da det i dette tilfælde kan antages, at denne aktivitet indgår i transportsektoren³⁸«.

b) Kurervirksomheder

46. For så vidt angår udbydere af kurertjenester har Domstolen allerede ved mindst fire lejligheder behandlet dem som udbydere af posttjenester v: i) ved at kalde dem »særlige« tjenester i Corbeau-dommen³⁹, ii) ved at fastslå, at de var omfattet af kravet om at underkaste sig en ekstern procedure for behandling af klager som den, der er fastsat i artikel 19 i direktiv 97/67, i DHL International-dommen⁴⁰, iii) ved at fortolke artikel 9, stk. 2, i dette direktiv således, at en national lov kan forpligte dem til, i lighed med de øvrige udbydere af posttjenester, at bidrage til finansieringen af forvaltningsmyndighedernes aktiviteter i dommen i sagen DHL Express (Austria)⁴¹ og iv) ved at erklære, at levering af sådanne tjenester kan være underlagt et krav om udstedelse af en generel tilladelse, i Ilves Jakelu-dommen⁴². Disse domme ville være uforståelige, hvis Domstolen ikke på forhånd havde accepteret betingelsen om, at kurertjeneste henhører under posttjenester.

35 – Den italienske tilsynsmyndighed har anvendt en lignende formulering, således som det fremgår af ERGP 2015 report to the European Commission on Legal regimes applicable to European domestic or cross-border e-commerce parcel delivery (ERGP PL (15) 28), s. 12.

36 – Europa-Parlamentets og Rådets forslag af 25.5.2016 [COM(2016) 285 final].

37 – Min fremhævelse.

38 – Den afspejles lovgivningsmæssigt i artikel 2, stk. 2, litra a), som bestemmer, at »transport alene [...] ikke [bør] anses for at være en pakkeleveringstjeneste«.

39 – Dom af 19.5.1993 (C-320/91, EU:C:1993:198, præmis 19) i den forstand, at de »ikke står i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig interesse [...] og [...] søger at imødekomme særlige behov hos erhvervsdrivende, således at der skal udøves visse supplerende ydelser, [...] som f.eks. afhentning på bopælen, større hurtighed og sikkerhed i omdelingen samt muligheden for at ændre bestemmelsesstedet under befordringen [...]«.

40 – Dom af 13.10.2011 (C-148/10, EU:C:2011:654, præmis 30 og 52). Det anføres i præmis 20, at den sagsøgende virksomhed i denne sag ikke anerkendte karakteriseringen af dens ekspreskurertjenester som »posttjenester«.

41 – Dom af 16.11.2016 (C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 31).

42 – Dom af 15.6.2017 (C-368/15, EU:C:2017:462, præmis 29).

47. Selv om kurertjenester er, undertiden meget, forskellige fra posttjenester, der varetager brevforsendelser, er kernen i deres aktivitet blandt de redskaber for kommunikation og udveksling af informationer, der kendetegner posttjenester⁴³. De repræsenterer reelt en gren af postmarkedet, som er karakteriseret ved ydelser af høj kvalitet, som honoreres behørigt af kunderne. Desuden er definitionerne i direktiv 97/67 såvel som definitionen af »posttjenester« eller »postforsendelse«⁴⁴ tilstrækkeligt brede til at inkludere disse særlige tjenesteydelser med høj merværdi⁴⁵.

48. Skønt det i sidste ende påhviler den forelæggende ret at undersøge, om dens nationale lovgivning er i overensstemmelse med direktiv 97/76, på baggrund af den dom, som Domstolen måtte afsige, mener jeg på grundlag af disse forudsætninger, at de i forelæggelsesafgørelsernes første spørgsmål anførte bestemmelser er i overensstemmelse med dette direktiv. Dels har Domstolen bekræftet, at artikel 2, nr. 1), 1a) og 6), i direktiv 97/67 er gennemført ordret i artikel 2, litra a) og f), i lovdekret nr. 261/1999. Dels passer artikel 1, stk. 1, litra g), i) og r), og artikel 8, stk. 4, i forordningen om tilladelser til den fortolkning af posttjenester og transport, som jeg foreslår.

49. Dette er bl.a. tilfældet, fordi denne forordning (artikel 8, stk. 4) ikke opstiller et krav om en generel tilladelse for udøvelse af aktiviteter, der *alene* omfatter transport. I medfør af forordningens artikel 1, stk. 1, litra r), defineres dette begreb således, at det omfatter »aktiviteter under transporten, som ikke indebærer gennemførelsen af andre aktiviteter, der omfatter forskellige faser af forvaltningen af posttjenester som defineret under litra g)«, hvor begrebet »posttjenester« er defineret.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

1. Sammenfatning af parternes anbringender

50. Confetra har påberåbt sig, at pålægning af en forpligtelse til at indhente en generel tilladelse for virksomheder, som ikke leverer befordringspligtigheder, ifølge artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 er betinget af, at dette er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav, som fremgår af artikel 2, nr. 19), overholdes. Ifølge Confetra blev kravet om tilladelse indført i Italien, uden at myndighederne havde foretaget den mindste vurdering af, om det var nødvendigt at vedtage tilsynsforanstaltninger baseret på sådanne krav. De er desuden af den opfattelse, at de krav, som man har opstillet over for dem, er uforholdsmæssige.

51. AICAI m.fl. og UPS er enige i denne kritik. De har tilføjet, at postmarkedet er præget af et højt konkurrenceniveau og ikke har nogen svaghed, som gør, at det skulle være nødvendigt at beskytte almene hensyn (væsentlige krav), der kan begrunde, at der opstilles betingelser. Den omstændighed, at artikel 1 i lovdekret nr. 261/1999 kvalificerer indsamling, sortering, befordring og omdeling af postforsendelser som aktiviteter af betydelig almen interesse, begrundes ikke, at der findes en obligatorisk tilladelsesordning, idet dette indebærer, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 fratages sin effektive virkning. Mange af de i dette lovdekret indeholdte forpligtelser foreligger desuden allerede i andre sektorbestemte forskrifter.

52. Poste Italiane har anført, at den omfattende skønsbeføjelse, som medlemsstaterne har i henhold til direktiv 97/67 med hensyn til at vedtage generelle tilladelsesordninger og udpege de posttjenester, som ikke er omfattet af postbefordringspligten, der kræver en tilladelse, gør den italienske ordning forenelig med EU-retten. Selskabet har anført, at den nationale lovgiver har vurderet nødvendigheden af reguleringsforanstaltninger på baggrund af de væsentlige krav i forhold til artikel 6 i lovdekret nr. 261/1999 og kvalificeringen af »tjenester af betydelig almen interesse« i lovdekretets artikel 1.

43 – Jf. femte betragtning til direktiv 2008/6.

44 – Det bør bemærkes, at disse forsendelser omfatter postpakker, der indeholder varer med eller uden kommerciel værdi, som er det område, som kurervirksomheder hovedsageligt er beskæftiget med.

45 – Følgelig er de ikke omfattet af direktiv 2006/123 om tjenesteydelser i det indre marked, i modsætning til, hvad AICAI har gjort gældende.

Selskabet har vedrørende proportionaliteten fremhævet den legitime karakter af formålet om at overholde arbejdsmarkedslovgivningen i overensstemmelse med artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67. Desuden begrænser tildelingsproceduren de grundlæggende frihedsrettigheder mindst muligt, idet udbyderen af posttjenester kan påbegynde sin virksomhed 45 dage efter indgivelsen af ansøgningen.

53. Den italienske regerings holdning er sammenfaldende med Poste Italianes for så vidt angår medlemsstaternes omfattende skønsbeføjelse, især henset til, at direktiv 97/67 har karakter af minimumsharmonisering. Det følger heraf, at medlemsstaternes lovgivningskompetence ikke er begrænset til befordringspligten, men at myndighederne skal sikre samfundets interesser inden for postsektoren som helhed⁴⁶.

54. Ifølge Kommissionen er en ordning som den, der er genstand for nærværende tvister, tilladt, hvis den er begrundet i et af de væsentlige krav, der er omhandlet i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67, hvis den er forholdsmæssig, og hvis den opfylder betingelserne i direktivets artikel 9, stk. 3.

2. Retlig bedømmelse

55. I princippet kan medlemsstaterne gøre levering af posttjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, betinget af en generel tilladelse, eftersom artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 er helt entydig i denne forbindelse⁴⁷. I det omfang postbefordringsvirksomheder⁴⁸ og kurervirksomheder tilbyder disse tjenester, gælder den generelle tilladelsesordning som sagt for dem.

56. Jeg deler Poste Italiane og den italienske regerings holdning, ifølge hvilken artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67, sammenholdt med 22. betragtning til samme direktiv, giver de nationale myndigheder en vis skønsbeføjelse til: a) at beslutte, om der skal indføres en generel tilladelsesordning, og b) i bekræftende fald at fastsætte betingelserne herfor under overholdelse af direktivet.

57. I medfør af samme bestemmelse kan tildeling af tilladelser kun godkendes, *såfremt dette er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes*. Da medlemsstaternes skønsbeføjelse afhænger af graden af præcision af direktivets bestemmelser, hvortil de skal tilpasse den nationale retsorden⁴⁹, er den her markant begrænset, eftersom de *væsentlige krav* er formuleret udtrykkeligt og udtømmende⁵⁰ i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67.

58. Følgelig skal en medlemsstat, der beslutter at gøre adgangen til markedet for posttjenester betinget af, at der opnås en generel tilladelse, begrunde dette i forhold til et eller flere af disse *krav*, som i virkeligheden giver sig udtryk i *almene hensyn* af meget forskellig art⁵¹. Det vil ikke være nødvendigt, at medlemsstaten henviser til hvert af disse *almene hensyn af ikke-økonomisk karakter*, som er anført i bestemmelsen. Det er tilstrækkeligt, at den begrunder den generelle tilladelsesordning i et eller flere af disse hensyn.

46 – Den italienske regering har henvist til generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse DHL Express (Austria) (C-2/15, ECLI:EU:C:2016:168, punkt 44).

47 – Levering af tjenester, som ikke henhører under befordringspligten, kan alene være underlagt et krav om udstedelse af en generel tilladelse. Jf. dom af 15.6.2017, Ilves Jakelu (C-368/15, EU:C:2017:462, præmis 30).

48 – Jeg henviser til det, der allerede er anført om aktiviteter, der omfatter »transport alene«, som er undtaget fra direktiv 97/67 og fra den nationale postlovgivning.

49 – Dom af 8.5.2008, Danske Svineproducenter (C-491/06, EU:C:2008:263, præmis 31).

50 – Bestemmelsens ordrette indhold efterlader ingen tvivl om den lukkede karakter af de muligheder, der gælder som væsentlige krav.

51 – De omfatter så forskellige samfundsmæssige interesser som brevhemmeligheden, postnettets sikkerhed i forbindelse med transport af farligt gods, databeskyttelse, miljøbeskyttelse og hensynet til by- og landsplanlægning.

59. Lovdekret nr. 261/1999 har klassificeret indsamling, sortering, befordring og omdeling af postforsendelser som »aktiviteter af betydelig almen interesse«. I den senere afgørelse nr. 129/15, som er indledt af en begrundelse, der omfatter en bred analyse til begrundelse af forordningen om tilladelser⁵², er det forklaret, at der er gennemført en offentlig høring om bl.a. forpligtelsen til at overholde betingelserne med hensyn til arbejds- og ansættelsesvilkår.

60. Tvisterne drejer sig om, hvorvidt de italienske myndigheder har benyttet den skønsbeføjelse, som de er blevet tillagt i medfør af direktiv 97/67, hensigtsmæssigt, da de underlagde virksomhed udøvet af udbydere af posttjenester, som ikke er omfattet af befordringspligten, én betingelse om en generel tilladelse.

61. Direktiv 97/67 kræver ikke en detaljeret forklaring af det *hensigtsmæssige* (som afhænger af hver medlemsstats vurderingskriterier) i at indføre denne ordning, men kræver, at medlemsstaten opfylder kriterierne i artikel 9, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, nr. 19). Hvis en medlemsstat ønsker at gøre det betinget af en tilladelsesordning at udbyde disse tjenester, skal den med andre ord knytte indførelsen af ordningen til et af de almene hensyn, der er fastsat i direktiv 97/67.

62. Det fremgår af sagsakterne, at ved definitionen af de »væsentlige krav«, der får den italienske lovgiver til at gøre aktiviteter udøvet af virksomheder som sagsøgerne betinget af en generel tilladelse, i artikel 1, stk. 2, litra u), i lovdekret nr. 261/1999, anføres der flere af de krav, der fremgår af direktiv 97/67 (f.eks. sikring af brevhemmeligheden eller beskyttelse af personoplysninger).

63. Denne liste omfatter ligeledes formålet om at beskytte de sociale forpligtelser vedrørende postvirksomhedernes ansatte samt den nationale lovgivning om arbejdsmarkedsforhold og kollektive overenskomster i sektoren. Dette specifikke formål er afspejlet i de administrative bestemmelser, der er kommet efter lovdekretet, på hvilken baggrund Poste Italiane⁵³ har fremhævet, at den italienske lovgivning respekterer et af de almene hensyn (»overholdelse af arbejds- og ansættelsesvilkår, sociale sikringsordninger, der er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller kollektive aftaler«) som fastsat i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67⁵⁴.

64. Idet selve forekomsten af en generel tilladelse for de omtvistede posttjenester således er begrundet, ønsker den forelæggende ret oplyst, om de italienske myndigheder har gjort denne tilladelse betinget af, at der opfyldes uforholdsmæssige forpligtelser. Det angives imidlertid ikke i forelæggelsesafgørelserne⁵⁵, hvilke forpligtelser (bortset fra forpligtelsen vedrørende finansiering af befordringspligten⁵⁶, som jeg vil behandle nedenfor) der vil kunne betragtes som usædvanligt bebyrdende.

65. Efter min opfattelse er der intet misforhold i de forpligtelser, der er fastsat i artikel 11 i forordningen om tilladelser. Forpligtelserne vedrørende brugerne, som de er anført i stk. 2 heri (at sørge for synlige firmamærker, offentliggøre chartret for tjenesteydelser og overholde de generelle regler for området), forekommer mig ret logiske. Det samme gælder for »informationspligterne« som anført i stk. 3 (at sende AGCom og det relevante ministerium oplysninger om aktiviteter og klager og meddele ændringer i forhold til det tidspunkt, hvor tilladelsen blev givet).

52 – Jf. punkt 65 og 66 i begrundelsen til afgørelse nr. 129/15. Jeg finder, at denne afgørelse opfylder den forpligtelse, der påhviler enhver offentlig myndighed, til at begrunde sine afgørelser, eftersom der i den foreliggende sag forud er gået en høring af de berørte parter om indholdet af postforordningen om tilladelser.

53 – I punkt 55 i sit indlæg og med henvisning til artikel 10, stk. 4, litra c), og forordningens artikel 11, stk. 1, litra b) og c).

54 – Dette hensyn blev indført ved Europa-Parlamentets og Rådets fælles holdning om ændring af direktiv 97/67 ved direktiv 2008/6 på baggrund af »den politiske betydning, som sociale hensyn har som led i processen vedrørende fuld markedsåbning« (fælles holdning (EF) nr. 19/2007 af 8.11.2007 vedtaget af Rådet i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EUT 2007, C 307, s. 22).

55 – Punkt 2.5.2.2, 2.5.2.3 og 2.5.2.4 i disse afgørelser indeholder ikke oplysninger om en specifik byrde, der kunne betragtes som »uforholdsmæssig, ulogisk eller usædvanligt bebyrdende«.

56 – Punkt 2.5.2.5 ff. i forelæggelsesafgørelserne.

66. For så vidt angår denne forordnings artikel 11, stk. 1, er den forpligtelse, der har været genstand for størstedelen af debatten, den, der er anført i litra f), som jeg vil behandle nedenfor. De øvrige forpligtelser i dette stykke forekommer mig ikke uforholdsmæssige. Således vedrører de første [litra a) og b)] ansættelse af og forskrifter for medarbejderne, som ikke må have været idømt væsentlige straffe, og overholdelsen af nationale regler og overenskomster om arbejdsvilkår. De øvrige [litra c), d) og e)] omhandler tjenesteudbydernes forhold til de administrative myndigheder, herunder betaling af gebyrer for disses kontrol- og tilsynsopgaver eller bidrag til AGCom's udgifter samt pligt til at meddele dem eventuelle ændringer af de oprindelige krav.

67. Skønt det i sidste ende påhviler den forelæggende ret at foretage denne vurdering, vil jeg gentage, at de anførte forpligtelser efter min opfattelse er passende og ikke er usædvanligt byrdefulde for levering af posttjenester inden for en ramme, der kombinerer tjenesteudbyderens adgang til at drive virksomhed med overholdelse af minimumsregler for, at virksomheden fungerer korrekt, under tilsyn af de offentlige myndigheder, som varetager denne opgave.

D. Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål

1. Sammenfatning af parternes anbringender

68. Confetra⁵⁷ har foreslået en ordlydsfortolkning af artikel 9, stk. 1 og 2, og artikel 7, stk. 4, i direktiv 97/67, hvoraf følger, at en forpligtelse til at bidrage til udligningsfonden for befordringspligtigheder kun bør pålægges tjenesteudbydere, som varetager denne befordringspligt (og dermed ikke sagsøgerne). EU-retten er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en *automatisk* forpligtelse til at bidrage til denne fond uden differentiering i forhold til bidragydernes situation og situationen på de relevante markeder.

69. AICAI m.fl. og UPS deler Confetras opfattelse. De har desuden anført, at henvisningen i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 97/67 til »tilladelser« ud fra et ordlydsbaseret, teleologisk, systematisk og historisk perspektiv ikke omfatter tilladelserne i stk. 1, således at bidraget til udligningsfonden kun påhviler befordringspligtige virksomheder. De har anført, at 27. betragtning til direktiv 2008/6 bekræfter denne fortolkning.

70. Poste Italiane og den italienske regering har derimod gjort gældende, at artikel 3, stk. 12, i lovdekret nr. 261/1999 om bidrag til udligningsfonden for befordringspligtigheder for udbydere af posttjenester, som ikke er omfattet i befordringspligten, ikke finder direkte anvendelse. Anvendelsen af denne bestemmelse er betinget af AGCom's kontrol med nettoomkostningerne og den uretfærdige karakter af den økonomiske byrde, som udbyderen af denne tjeneste bærer, samt kontrol af dennes finansieringsmåde. De har præciseret, at bidraget til denne fond i medfør af artikel 11, stk. 1, litra f), og artikel 15, stk. 2, i forordningen om tilladelser vurderes i hvert enkelt tilfælde og afhænger af, om de tilbudte tjenesteydelser kan substitueres med befordringspligtigheder, hvis kendetegn udvikler sig i forhold til økonomiske, teknologiske og sociale faktorer.

71. De har anført, at artikel 9, stk. 2, i direktiv 96/67, til trods for den uheldige formulering, henviser til tilladelser i generelle vendinger og ikke begrænser sig til tilladelser til befordringspligt som i stk. 1, selv om sammenkædningen af de to stykker kan give dette indtryk. En ordlydsbaseret, systematisk, logisk og teleologisk fortolkning af bestemmelsen bekræfter dette synspunkt.

57 – Selskaberne har navnlig gjort gældende, at de to spørgsmål er stillet subsidiært i tilfælde af, at de to andre spørgsmål besvares benægtende.

72. Den franske regering, som først har indgivet mundtligt indlæg i retsmødet for at besvare disse to spørgsmål, har gjort gældende, at kurervirksomheder på grund af deres særlige kendetegn, deres tjenesteydelsers merværdi, deres kunders brug af dem og deres prissætning ikke bør forpligtes til at bidrage til udligningsfonden.

73. Kommissionen har rejst tvivl om, hvorvidt spørgsmålene kan antages til realitetsbehandling, da den betragter dem som hypotetiske, eftersom AGCom til dato ikke har truffet nogen beslutning om, at disse virksomheder skulle forpligtes til at bidrage til udligningsfonden. Den deler i øvrigt Poste Italianes og den italienske regerings holdning til muligheden for at kræve bidrag til denne fond fra virksomheder, der leverer tjenesteydelser, som kan substitueres med ydelser, der tilbydes inden for rammerne af beforderingspligten.

2. Retlig bedømmelse

a) Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål

74. Den indsigelse, som Kommissionen har fremsat vedrørende de præjudicielle spørgsmåls hypotetiske karakter, leder frem til en undersøgelse af, om denne del af forelæggelsen kan antages til realitetsbehandling.

75. Det er blevet fremhævet i retsmøderapporten, at AGCom endnu ikke har besluttet at oprette udligningsfonden for beforderingspligtgydelser, og at myndigheden således ikke har forpligtet nogen virksomhed til at bidrage til den⁵⁸. Hvis det er tilfældet – hvilke det påhviler den forelæggende ret at kontrollere – er det tredje og det fjerde spørgsmål i anmodningen om præjudiciel afgørelse baseret på fremtidige hypoteser, hvis indhold endnu er usikkert, hvilket gør, at de ikke kan antages til realitetsbehandling⁵⁹.

76. Det kan højst overvejes, om det tredje præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, hvis det forstås som en abstrakt formulering af en tvivl om, hvorvidt direktiv 97/67 er forenelig med nationale regler, som i fremtiden gør det muligt – men ikke obligatorisk – at pålægge indehaverne af en generel tilladelse at betale bidrag til udligningsfonden.

77. I tilfælde af, at Domstolen måtte beslutte ikke at tage formalitetsindsigelsen til følge, vil jeg under alle omstændigheder gøre rede for min opfattelse af de to spørgsmål, som kan besvares under ét.

b) Realiteten

78. Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67 kan anvendes på generelle tilladelser, er allerede blevet bekræftet i dommen i sagen DHL Express (Austria)⁶⁰. Konkret har Domstolen anført, at det fremgår af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 97/67, at udtrykket »tilladelser« omfatter både de tilladelser, der er fastsat i denne artikels stk. 2, første afsnit (individuelle tilladelser), og dem, der er fastsat i nævnte artikels stk. 1 (generelle tilladelser).

58 – AICAI's advokat har i retsmødet erkendt, at tjenesteudbydernes bekymring vedrørte *risikoen* for, at denne fond blev oprettet, og at tjenesteudbydernes i fremtiden ville være forpligtede til at finansiere den. Efter at have anført, at den italienske postlovgivning er under udarbejdelse, har han indrømmet, at tjenesteyderne ikke stod over for en reel, men en hypotetisk hindring.

59 – Jf. i denne retning dom af 15.9.2011, *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:590, præmis 17 og 18 og den deri nævnte retspraksis).

60 – Dom af 16.11.2016 (C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 22 og 28). Jf. ligeledes punkt 28 ff. i generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2016:168).

79. Selv om det præjudicielle spørgsmål i denne sag vedrører samme direktivs artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, gik tvivlen på betydningen af udtrykket »tilladelser«, som Domstolen har analyseret i forbindelse med alle led i samme bestemmelse.

80. Der foreligger som følge heraf ingen principiel hindring for, at medlemsstaterne gør udstedelse af generelle tilladelser betinget af en forpligtelse til at bidrage til udligningsfonden.

81. Oprettelse af en fond af denne art på de i artikel 7, stk. 4, i direktiv 97/67 beskrevne betingelser udgør en af de metoder, som medlemsstaterne har til at finansiere befordringspligten. Sidstnævnte er, som nævnt, i virkeligheden en afbalanceringsmekanisme i den liberaliseringsproces og åbning af konkurrencen, som direktiv 2008/6 baner vejen for. Der forfølges således en vis rimelighed via postbefordrende virksomheders finansiering af denne tjeneste ved at kræve, at nye aktører på markedet, der ikke har de samme omkostninger som befordringspligtige virksomheder⁶¹, betaler til denne fond og bidrager til finansieringen af forpligtelser baseret på solidaritetsprincippet.

82. Ifølge 27. betragtning til direktiv 2008/6 kan det kræves, at udbydere af posttjenester bidrager til finansieringen af denne fond. Denne bestemmelse omfatter naturligvis tjenesteudbydere, der har generelle tilladelser. Det er tilstrækkeligt, at de posttjenester, som de udbyder i medfør af disse tilladelser (og som »ikke behøver at besidde alle befordringspligtighedernes egenskaber«), set fra brugernes synsvinkel kan anses for at kunne »træde i stedet for ydelser, der er omfattet af befordringspligt«.

83. Hvis brugerne kan opfatte en postvirksomheds tjenesteydelse som et alternativ til de ydelser, der udbydes af en befordringspligtig virksomhed, kan det konkluderes, at de to ydelser kan *træde i stedet for hinanden*, hvilket er tilstrækkeligt til at acceptere, at førstnævnte er forpligtet til at deltage i udligningsfonden⁶².

84. Jeg mener, at den italienske lovgivning, som den forelæggende ret har redegjort for, er i overensstemmelse med denne model. Dels fastsætter artikel 6, stk. 1a, og artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/1999, at indehaverne af generelle tilladelser skal deltage i udligningsfonden for befordringspligtigheder, når de leverer ydelser, som kan *træde i stedet for* ydelser, der er omfattet af befordringspligten.

85. Dels – og dette er en central lovgivningsmæssig detalje – regulerer artikel 11, stk. 1, litra f), og artikel 15, stk. 2, i forordningen om tilladelser, med samme ordlyd⁶³, forpligtelsen til at bidrage til denne fond, idet der henvises til kravene i 27. betragtning til direktiv 2008/6. Jeg kan ikke se, hvordan man kan anse en national bestemmelse for at være i modstrid med dette direktiv, når den netop henviser til direktivets bestemmelser, som sigter mod at fastsætte rækkevidden af pligten til at finansiere udligningsfonden.

86. Følgelig kan jeg ikke konstatere nogen modsætning til direktiv 97/67 i den italienske lovgivnings bestemmelser. Såfremt AGCom i fremtiden måtte beslutte at oprette denne mekanisme og kræve bidrag fra bestemte virksomheder, vil det på det tidspunkt skulle kontrolleres, i hvilken grad de kriterier, der er afledt af direktiv 97/67, er opfyldt, men ikke på nuværende tidspunkt.

61 – Ifølge Kommissionen var befordringspligtvirksomheden i alle medlemsstater i 2015 fortsat det historiske offentlige postvæsen (SWD(2015) 207 final, s. 13).

62 – I dette tilfælde er det logisk, at de øvrige bestemmelser i direktiv 97/67 på dette område skal overholdes (herunder bestemmelsen om, at det ikke er lovligt at pålægge befordringspligt og samtidig finansielle bidrag til en udligningsmekanisme for de samme elementer af befordringspligten eller for dele af det nationale område).

63 – Jeg gør opmærksom på, at bidrag til finansiering af omkostningerne til befordringspligten i medfør af disse bestemmelser er betinget af, at de omstændigheder, som fremgår af 27. betragtning til direktiv 2008/6, foreligger.

V. Forslag til afgørelse

87. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) på følgende måde:

- »1) Artikel 2, nr. 1), 1a), og 6), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, som ændret ved direktiv 2008/6/EF, er ikke til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse vedrørende postsektoren, som i sit anvendelsesområde inkluderer transport-, speditør- og kurertjenester, når de omfatter indsamling, sortering, befordring og omdeling af postforsendelser, og som undtager tjenesteydelser, der består af »transport alene« fra dette anvendelsesområde.
- 2) Artikel 9, stk. 1, og artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67 samt proportionalitetsprincippet er ikke til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse som den i tvisterne i hovedsagerne omhandlede, der pålægger postbefordrende transport-, speditør- og kurervirksomheder at indhente en generel tilladelse.
- 3) Artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67 er ikke til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse som den i tvisterne i hovedsagerne omhandlede, der gør det muligt at pålægge indehavere af generelle tilladelser at betale bidrag til udligningsfonden for befordringspligtigheder, når kravene i 27. betragtning til direktiv 2008/6 er opfyldt.«