



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

31. maj 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – posttjenester i Den Europæiske Union – direktiv 97/67/EF – artikel 2, 7 og 9 – direktiv 2008/6/EF – begrebet »postbefordrende virksomhed« – vejtransport, fragt- og kurervirksomheder, der leverer tjenesteydelser inden for indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser – krav om tilladelse til levering af posttjenester til offentligheden – bidrag til omkostningerne ved befordringspligten«

I de forenede sager C-259/16 og C-260/16,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelser af 27. januar 2016, indgået til Domstolen den 10. maj 2016 (sag C-259/16) og den 11. maj 2016 (sag C-260/16), i sagerne

Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra) (sag C-259/16),

Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici (sag C-259/16),

Fercam SpA (sag C-259/16),

Associazione non Riconosciuta Alsea (sag C-259/16),

Associazione Fedit (sag C-259/16),

Carioni Spedizioni Internazionali Srl (sag C-259/16),

Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi (sag C-259/16),

Tnt Global Express SpA (sag C-259/16),

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI) (sag C-260/16),

DHL Express (Italy) Srl (sag C-260/16),

Federal Express Europe Inc. (sag C-260/16),

United Parcel Service Italia Ups Srl (sag C-260/16)

mod

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

* Processprog: italiensk.

Ministero dello Sviluppo economico,

procesdeltager:

Poste Italiane SpA (sag C-260/16),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. september 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi, l'Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA og Carioni Spedizioni Internazionali Srl ved advokati S. Romano og A. Romano,
- Associazione Italiana dei Corrieri Aerei (AICAI), DHL Express (Italy) Srl og Federal Express Europe Inc. ved advokati M. Giordano og L. Daniele,
- United Parcel Service Italia Ups Srl ved avvocato A. Boso Caretta,
- Poste Italiane SpA ved advokati A. Sandulli, A. Fratini og G. Pandolfi,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino,
- den franske regering ved R. Coesme, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved P. Costa de Oliveira og L. Malferrari, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. november 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 1), nr. 1a), 6) og 19), artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1 og 2, 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 (EFT 1998, L 15, s. 14), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 (EUT 2008, L 52, s. 3) (herefter »direktiv 97/67«).

- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA, Carioni Spedizioni Internazionali Srl (sag C-259/16) henholdsvis Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. og United Parcel Service Italia Ups Srl (sag C-260/16), der er virksomhedssammenslutninger og virksomheder, der beskæftiger sig med fragt-, vejtransport eller kurervirksomhed, på den ene side, og Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (kommunikationstilsynsmyndighed, Italien) (herefter »AGCOM«) og Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien), på den anden side, vedrørende lovligheden af retsakter vedtaget med henblik på gennemførelse af direktiv 97/67.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 10., 18., 22. og 23. betragtning til direktiv 97/67:
- »(10) [I] overensstemmelse med nærhedsprincippet bør der på fællesskabsplan vedtages en række generelle principper, mens fastsættelsen af de nærmere procedurer bør overlades til medlemsstaterne, så de frit kan vælge den struktur, der er bedst egnet til netop deres forhold.
- [...]
- (18) [D]en afgørende forskel mellem ekspresforsendelser og forsendelser, der er omfattet af befordringspligt, er den ekstra fordel, som eksprestjenesten giver (uanset i hvilken form), og som kunderne lægger vægt på, og denne ekstra fordel måles mest effektivt ved den overtakst, kunderne er rede til at betale, uden at dette dog må medføre en overskridelse af prisgrænsen på eneretsområdet, som skal overholdes.
- [...]
- (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; de pågældende procedurer skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende, stå i et rimeligt forhold til formålet og være baseret på objektive kriterier.
- (23) [M]edlemsstaterne 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; medlemsstaterne bør have mulighed for at indsætte krav i tilladelserne om, at de aktiviteter, tilladelsen omfatter, ikke må krænke de eksklusive eller særlige rettigheder, som er tildelt de befordringspligtige virksomheder for de posttjenester, der er omfattet af eneret; i det omfang området for adresserede reklameforsendelser liberaliseres, kan der i kontroløjemed indføres et system til identificering af sådanne forsendelser.«
- 4 Samme direktivs artikel 2 fastsætter 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.

[...]

6) 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.

[...]

13) Befordringspligtig virksomhed: den offentlige eller private postbefordrende virksomhed, som helt eller delvist opfylder befordringspligten i en medlemsstat, og hvis navn er meddelt Kommissionen, jf. artikel 4.

14) Tilladelse: en tilladelse, der fastlægger de rettigheder og forpligtelser, der er specifikke for postsektoren, og som giver virksomhederne mulighed for at udbyde posttjenester og i givet fald etablere og/eller drive net til udbud af sådanne tjenester, i form af en generel tilladelse eller en individuel tilladelse som defineret i det følgende:

- »generel tilladelse«: en tilladelse, der – uanset om den indebærer registrerings- eller meddelelsesprocedurer – på grundlag af en gruppertiladelse eller generel lovgivning fritager en postbefordrende virksomhed for at indhente udtrykkelig tilladelse fra den nationale forvaltningsmyndighed, inden den udøver de rettigheder, tilladelsen giver
- »individuel tilladelse«: en tilladelse, der udstedes af en national forvaltningsmyndighed, og som giver en postbefordrende virksomhed specifikke rettigheder, eller som underkaster dens aktiviteter bestemte vilkår, der eventuelt supplerer den generelle tilladelse, for så vidt virksomheden først må udøve de pågældende rettigheder efter godkendelse fra den nationale forvaltningsmyndighed.

[...]

19) 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. Databeskyttelse kan omfatte beskyttelse af personoplysninger, fortrolighed af informationer, der videresendes eller lagres, samt beskyttelse af privatlivets fred.

[...]«

5 Direktivets artikel 7 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne undlader at udstede eller opretholde ene- eller særrettigheder for etablering og udførelsen af posttjenesterne. 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 beforderingspligten som omhandlet i dette direktiv medfører en nettoomkostning, der, beregnet under hensyn til bilag I, udgør en urimelig økonomisk byrde for den eller de beforderingspligtige virksomheder, kan den indføre:

- a) en mekanisme, hvorefter den eller de pågældende virksomheder kompenseres med offentlige midler, eller
- b) en mekanisme, hvorefter nettoomkostningerne ved beforderingspligten 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, og som med dette formål administreres af et organ, der er uafhængigt af den eller de begunstigede. 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 beforderingspligt. Den eller de beforderingspligtige virksomheders beforderingspligt, jf. artikel 3, kan finansieres på denne måde.

5. Når der oprettes en udligningsfond, og når størrelsen af de økonomiske bidrag fastsættes, jf. stk. 3 og 4, sikrer medlemsstaterne, at det sker i overensstemmelse med principperne om gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og proportionalitet. Afgørelser i henhold til stk. 3 og 4 skal bygge på saglige og kontrollerbare kriterier og offentliggøres.«

6. Samme direktivs artikel 9 bestemmer følgende:

»1. For tjenester, der ikke er omfattet af beforderingspligten, 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 beforderingspligten, 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 beforderingspligten.

Udstedelsen af tilladelser kan:

- gøres betinget af en beforderingspligt
- om nødvendigt og i berettiget omfang omfatte krav til de pågældende tjenesters kvalitet, tilgængelighed og udførelse
- i givet fald gøres betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til de udligningsmekanismer, der er omhandlet i artikel 7, såfremt opfyldelsen af beforderingspligten medfører nettoomkostninger, som bliver en urimelig byrde for den eller de i henhold til artikel 4 udpegede beforderingspligtige virksomheder
- i givet fald gøres betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til den nationale forvaltningsmyndigheds driftsomkostninger, jf. artikel 22
- i givet fald gøres betinget af eller kræve, at de arbejdsvilkår, som er fastsat i den nationale lovgivning, overholdes.

De forpligtelser og krav, der er omhandlet i første led samt i artikel 3, gælder kun for udpegede beforderingspligtige virksomheder.

[...]

3. De procedurer, forpligtelser og krav, der er omhandlet i stk. 1 og 2, skal være gennemsigtige, tilgængelige, ikke-diskriminerende, stå i et rimeligt forhold til deres formål, være præcise og utvetydige, offentliggøres på forhånd og bygge på objektive kriterier. Medlemsstaterne sikrer, at begrundelserne for helt eller delvist at afvise en ansøgning om tilladelse eller trække en sådan ansøgning tilbage meddeles ansøgeren, og de fastsætter en klageprocedure.«

7 Følgende fremgår af 17., 27. og 28. betragtning til direktiv 2008/6:

»(17) Transport alene bør ikke anses for at være en posttjeneste [...]

[...]

(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.

(28) Af hensyn til proportionalitetsprincippet bør medlemsstaterne ved fastlæggelsen af, hvilket bidrag der forlanges af disse virksomheder til omkostningerne ved at opfylde befordringspligten i en medlemsstat, benytte gennemskuelige og ikke-diskriminerende kriterier som f.eks. disse virksomheders andel af de aktiviteter, der henhører under befordringspligtområdet i denne medlemsstat. Medlemsstaterne kan kræve, at virksomheder, der skal bidrage til en udligningsfond, indfører en passende regnskabsmæssig adskillelse for at sikre, at fonden kan fungere.«

Italiensk ret

8 Direktiv 97/67 blev gennemført i italiensk ret ved decreto legislativo n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (lovdekret nr. 261 om gennemførelse af direktiv 97/67/EF om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet) af 22. juli 1999 (GURI nr. 182 af 5.8.1999), som ændret ved decreto legislativo n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (lovdekret nr. 58 om gennemførelse af direktiv 2008/6/EF om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet) af 31. marts 2011 (GURI nr. 98 af 24.4.2011) (herefter »lovdekret nr. 261/99«). De udtryk, der anvendes i lovdekret nr. 261/99 til at definere begreberne »posttjenester«, »postbefordrende virksomhed« og »postforsendelse«, svarer i det væsentlige til de udtryk, der fremgår af direktiv 97/67.

9 Følgende fremgår af artikel 6 i lovdekret nr. 261/99:

»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 [...]

1a. Udstedelsen af en generel tilladelse, herunder til en beforderingspligtig virksomhed, kan, henset til situationen på markedet og organiseringen af posttjenesterne, underkastes opfyldelsen af bestemte vilkår for beforderingspligtigheden, herunder vedrørende de pågældende tjenesters kvalitet, tilgængelighed og udførelse og en pligt til at bidrage økonomisk til udligningsmekanismerne, der er omhandlet i dette dekrets artikel 10. Disse vilkår fastsættes ved forvaltningsmyndighedens afgørelse.

2. Forvaltningsmyndigheden fastsætter ved en afgørelse vedtaget senest 180 dage efter ikrafttrædelsen af lovdekretet om gennemførelsen af direktiv 2008/6 de tilfælde, hvor en aktivitet kan påbegyndes, når en attesteret erklæring om aktivitetens indledning er sendt til ministeriet for økonomisk udvikling [...]

3. Afgørelsen omhandlet i stk. 2 fastsætter de krav og forpligtelser, der pålægges de virksomheder, der udøver aktiviteter underlagt generel tilladelse, herunder forpligtelser vedrørende arbejdsvilkår omhandlet i artikel 18a, regler for kontrol på forretningsstederne og proceduren for påkrav, suspension og forbud mod aktivitet i tilfælde af overtrædelse af vilkår.«

10 Følgende fremgår af artikel 10, stk. 1-3, i lovdekret nr. 261/99:

»1. Der oprettes en udligningsfond til beforderingspligten. Fonden forvaltes af ministeriet for kommunikation og har til formål at sikre opfyldelsen af beforderingspligten; den skal finansieres, i det omfang den beforderingspligtige virksomhed ikke opnår tilstrækkelige indtægter ved nævnte beforderingspligt og de eksklusive tjenesteydelser omhandlet i artikel 4 med henblik på at sikre gennemførelsen af de forpligtelser, der påhviler virksomheden.

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 de tjenesteydelser, som erstatter de af beforderingspligten omfattede ydelser, og som følger af den aktivitet, der er genstand for tilladelsen.

3. I henhold til princippet om gennemsigtighed, princippet om ikke-diskrimination og proportionalitetsprincippet beregner forvaltningsmyndigheden bidraget på grundlaget af omkostninger forbundet med en effektiv forvaltning af beforderingspligten.«

11 I medfør af artikel 18a i lovdekret nr. 261/99 skal de postbefordrende virksomheder, som lovdekretets artikel 3, stk. 11, 5 og 6, henviser til, overholde de ansættelsesvilkår, der er fastsat i den nationale lovgivning og i de gældende kollektive overenskomster.

12 Ved afgørelse nr. 129/15/CONS af 11. marts 2015 (herefter »afgørelse nr. 129/15«) godkendte AGCOM regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (forordning om tilladelser til at udbyde posttjenester til offentligheden, herefter »forordning om tilladelser«), der fremgår af bilag A hertil.

13 I henhold til denne forordnings artikel 8, stk. 4, kræves der ikke en generel tilladelse til blot at udøve transport.

14 I henhold til nævnte forordnings artikel 10, stk. 4, litra c), skal ansøgeren om en tilladelse på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen overholde vilkårene vedrørende de ansattes sociale sikring. I medfør af samme forordnings artikel 10, stk. 8, litra f), skal ansøgeren om en tilladelse på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen fremsende en beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at sikre, at brevhemmeligheden overholdes.

15 Artikel 11, stk. 1, litra b) og f), i forordningen om tilladelser fastsætter, at indehaveren af en generel tilladelse har pligt til henholdsvis at overholde de ansættelsesvilkår, der er fastsat i den nationale lovgivning og i de kollektive aftaler i postsektoren, og at »bidrage til finansieringen af omkostninger til beforderingspligten, når betingelserne i 27. betragtning til direktiv [2008/6] og i artikel 10, stk. 2, i [lovdekret nr. 261/99] er opfyldt«.

- 16 Forordningens artikel 15, stk. 2, fastsætter, at »indehaveren af en generel tilladelse har pligt til at bidrage til udligningsfonden for befordringspligten, når betingelserne i 27. betragtning til direktiv [2008/6] og i artikel 10, stk. 2, i [dekret nr. 261/99] er opfyldt«.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 17 Sagsøgerne i hovedsagerne er virksomhedssammenslutninger og virksomheder inden for vejtransport, fragt- og kurerforsendelser (sag C-259/16) eller kun inden for kurerforsendelser (sag C-260/16).
- 18 Disse virksomheder og virksomhedssammenslutninger er indehavere af en generel tilladelse til at udøve befordringspligt som omhandlet i artikel 6 i lovdekret nr. 261/99.
- 19 Sagsøgerne i hovedsagerne har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af afgørelse nr. 129/15, forordningen om tilladelser og af decreto del Ministro dello Sviluppo Economico – Disciplinaire delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali (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 (herefter »dekret af 29. juli 2015«). De har gjort gældende, at disse retsakter fortolkede udtrykket »postbefordring« i artikel 2, nr. 1), i direktiv 97/67 for vidt ved at lade de aktiviteter, som sagsøgerne udøver, omfatte af disse tjenesteydelser. Endvidere har de anført, at de nævnte retsakter pålagde dem uforholdsmæssige forpligtelser i forhold til kravene fastsat i dette direktiv.
- 20 Hvad angår fortolkning af begrebet »postbefordring« er det den forelæggende rets opfattelse, at dette ikke kan omfatte vejtransport, fragt- og kureraktivitet. Således kan kun de pakker, der varetages af postbefordrende virksomheder i henhold til de vilkår, der gælder for den pågældende postbefordring, kvalificeres som »postforsendelse« som omhandlet i artikel 2, nr. 6), i direktiv 97/67. Denne ret er således tvivl om, hvorvidt de i hovedsagerne omhandlede retsakter er forenelige med dette direktiv, i det omfang disse retsakter dels kun udelukker de aktiviteter, som alene omhandler den fysiske transport af varer, fra direktivets anvendelsesområde, dels omfatter »posttjenester med ekstra fordel« såsom kureraktivitet i tjenesteydelsen.
- 21 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har den forelæggende ret for det første anført, at artikel 6, stk. 1, i lovdekret nr. 261/99 uden forskel og automatisk pålægger de postbefordrende virksomheder, der ikke er omfattet af befordringspligten, at indhente en generel tilladelse. I medfør af artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 kan medlemsstaterne kun indføre generelle tilladelser, »i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes«.
- 22 For det andet pålægger de i hovedsagerne omhandlede retsakter, bl.a. artikel 10 og 11 i forordningen om tilladelser, betingelser for at udstede en generel tilladelse, som ikke er fastsat i direktiv 97/67. Under alle omstændigheder er betingelserne uforholdsmæssige i forhold til de aktiviteter, der faktisk udøves af sagsøgerne i hovedsagerne. Navnlig har den forelæggende ret fremhævet, at en lovgivning ikke er påkrævet for at sikre en tilfredsstillende funktion af de markeder, hvorpå sagsøgerne i hovedsagerne opererer. Disse markeder er nemlig – i modsætning til markedet for tjenester omfattet af befordringspligten – i stand til at regulere sig selv effektivt.
- 23 For det tredje har den forelæggende ret udtrykt tvivl for så vidt angår lovligheden af den forpligtelse, der er for indehaverne af en generel tilladelse til at bidrage til dækningen af omkostningerne ved befordringspligten fastsat i artikel 6, stk. 1a, i lovdekret nr. 261/99. Selv om det fremgår af artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67, at kun postaktiviteter, som er omfattet af befordringspligten, kan underlægges en sådan forpligtelse, pålægger artikel 6 og 10 i lovdekret nr. 261/99 nemlig også indehaverne af tilladelsen omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, dette bidrag.

- 24 Under alle omstændigheder fremgår det af artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67, at en forpligtelse til at bidrage til dækningen af omkostningerne ved beforderingspligten ikke kan pålægges, uden at muligheden for at indføre en sådan forpligtelse er blevet undersøgt forinden. De i hovedsagerne omhandlede retsakter fastsætter ingen forudgående undersøgelse i den henseende og tilsidesætter således også ud fra denne synsvinkel proportionalitetsprincippet.
- 25 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio, Italien) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, som er enslydende formuleret i sagerne C-259/16 og C-260/16:
- »1) Er EU-retten, og nærmere bestemt artikel [2], nr. 1), 1a) og 6), i direktiv 97/67/EF [...], til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 1, stk. 2, litra a) [og] f), i lovdekret nr. [261/99] samt artikel 1, stk. 1, litra g) og r), sammenholdt med litra i), i [»forordningen om tilladelser«] [...] og [dekretet] 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/EF [...], samt proportionalitetsprincippet og rimelighedsprincippet til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 6, stk. 1, i lovdekret nr. [261/99] samt artikel 8 i [»forordningen om tilladelser«] [...] og [dekretet] 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/EF [...], samt proportionalitetsprincippet og rimelighedsprincippet til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 6, stk. 1a, og artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. [261/99] samt artikel 11, stk. 1, litra f), og artikel 15, stk. 2, i [»forordningen om tilladelser«] [...] og artikel 9 i [dekretet] 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 betale bidrag til udligningsfonden for beforderingspligtigheder?
 - 4) Er EU-retten, og nærmere bestemt artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67/EF [...], til hinder for at anvende en national bestemmelse, nærmere bestemt artikel 6 og 10 i lovdekret nr. [261/99] samt artikel 11, stk. 1, litra f), og artikel 15, stk. 2, i [»forordningen om tilladelser«] [...] og artikel 9 [i dekretet] 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 beforderingspligtigheder kan anses for at være passende, og ikke fastsætter anvendelsesregler, der sonder mellem de skattepligtiges subjektive situation og situationen på markederne?»
- 26 Ved kendelse af 21. juni 2016 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-259/16 og C-260/16 med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 27 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 1), 1a) og 6), i direktiv 97/67 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter vejtransport, fragt- og kurervirksomheder, der leverer tjenesteydelser inden for indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser, anses for postbefordrende virksomheder som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 1a), medmindre deres aktivitet er begrænset til transport af postforsendelser.
- 28 I nærværende sag angår den forelæggende rets tvivl den eventuelle kvalificering som postbefordrende virksomheder – som omhandlet i artikel 2, nr. 1a), i direktiv 97/67 – af to kategorier af virksomheder, dvs. dels de virksomheder, der udbyder vejtransport- og fragttjenester, dels kurervirksomheder, således som generaladvokaten har anført i punkt 38 i forslaget til afgørelse.
- 29 Hvad angår vejtransport- og fragttjenester har sagsøgerne i hovedsagerne gjort gældende, at en virksomhed, der som hovederhverv beskæftiger sig med transport af postforsendelser og kun sekundært udbyder en af de i artikel 2, nr. 1), i direktiv 97/67 andre tjenester, ikke kan kvalificeres som »postbefordrende virksomhed«.
- 30 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at i henhold til artikel 2, nr. 1), i direktiv 97/67 omfatter begrebet »posttjenester« tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser.
- 31 For det andet fremgår det af 17. betragtning til direktiv 2008/6, at transport alene ikke bør anses for at være en posttjeneste. Endvidere har dette direktiv indsat et nummer 1a) i artikel 2 i direktiv 97/67, hvorefter en »postbefordrende virksomhed« er en virksomhed, der leverer en eller flere »posttjenester«.
- 32 Direktiv 2008/6 har imidlertid ikke indført nogen ændring i den oprindelige tekst i direktiv 97/67 for så vidt angår den sondring, der skal foretages mellem levering af posttjenester som hovederhverv eller som tillægstjeneste som omhandlet i artikel 2, nr. 1), i direktiv 97/67.
- 33 For det tredje kan en aktivitet kun betragtes som en posttjeneste, hvis den vedrører en »postforsendelse« som omhandlet i artikel 2, nr. 6), i direktiv 97/67. I denne henseende definerer bestemmelsen postforsendelser som en adresseret forsendelse i den endelige form, hvori den skal befordres af en postbefordrende virksomhed, og præciserer, at en sådan forsendelse bl.a. kan omfatte bøger, kataloger, aviser og tidsskrifter samt postpakker indeholdende varer med eller uden kommerciel værdi.
- 34 Under disse omstændigheder skal en virksomhed kvalificeres som »postbefordrende virksomhed« som omhandlet i artikel 2, nr. 1a), i direktiv 97/67, når den udøver mindst en af de i direktivets artikel 2, nr. 1), anførte tjenester, og når den eller de således udøvede aktiviteter vedrører en postforsendelse, idet virksomhedens aktivitet dog ikke må være begrænset til kun transporttjenester. Det følger heraf, at virksomheder inden for vejtransport eller fragt, der som hovederhverv udbyder transporttjenester og som tillægstjeneste udbyder indsamling, sortering eller omdeling af nævnte forsendelser, ikke kan udelukkes fra nævnte direktivs anvendelsesområde.
- 35 Endvidere vil der, som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, blive flere fortolkningsvanskeligheder ved direktivet, hvis det lægges til grund, at virksomheder inden for vejtransport eller fragt er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 97/67 alene med den begrundelse, at de kun som tillægstjeneste udbyder indsamling, sortering eller omdeling af

postforsendelser. Det er således nødvendigt med henblik på at fastlægge det regelsæt, der finder anvendelse, fra sag til sag at vurdere den større eller mindre del af de tjenester, der udøves som tillægstjenester, i forhold til den transportydelse, der udøves som hovederhverv.

- 36 Hvad angår kurertjenester har sagsøgerne i hovedsagerne gjort gældende, at disse tjenester ikke kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 97/67 som følge af den ekstra fordel, de giver.
- 37 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at direktiv 97/67 ikke definerer, hvad der skal forstås ved »kurer- og ekspres-tjenester«, og begrænser sig til i 18. betragtning at anføre, at »den afgørende forskel mellem ekspresforsendelser og forsendelser, der er omfattet af befordringspligt, er den ekstra fordel, som ekspres-tjenesten giver (uanset i hvilken form), og som kunderne lægger vægt på«.
- 38 For det andet fremgår det af Domstolens praksis, at kurertjeneste adskiller sig fra postbefordringspligt ved den ekstra fordel, der gives kunderne, og for hvilken kunderne accepterer at betale mere. Sådanne tjenester svarer til særlige tjenesteydelser, der ikke står i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig interesse, og hvorved man søger at imødekomme særlige behov hos erhvervsdrivende, således at der skal leveres visse supplerende ydelser, som den traditionelle posttjeneste ikke tilbyder (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Ilves Jakelu, C-368/15, EU:C:2017:462, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 For det tredje fandt Domstolen i dom af 13. oktober 2011, DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, præmis 30 og 52), af 16. november 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 31), og af 15. juni 2017, Ilves Jakelu (C-368/15, EU:C:2017:462, præmis 29), at kun de virksomheder, som leverede kurertjenester, var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 97/67, og anvendte visse af direktivets bestemmelser på dem. Således som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, ville disse domme være uforståelige, hvis Domstolen ikke på forhånd havde accepteret betingelsen om, at kurertjeneste er omfattet af begrebet »posttjenester« som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 1).
- 40 Selv om det er muligt at foretage en sondring mellem befordringspligten og kurertjenesten baseret på, hvorvidt der er en ekstra fordel ved tjenesten, skal det på denne baggrund bemærkes, at et sådant sonderingskriterium er helt uden betydning hvad angår arten af de tjenester, der er anført i artikel 2, nr. 1), i direktiv 97/67. Den omstændighed, at sådanne tjenester i givet fald tilfører en ekstra fordel, kan således ikke fratage dem deres egenskab af »posttjeneste« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 41 Henset til ovenstående betragtninger skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 2, nr. 1), 1a) og 6), i direktiv 97/67 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter vejtransport, fragt- og kurervirksomheder, der leverer tjenesteydelser inden for indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser, anses for postbefordrende virksomheder som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 1a), medmindre deres aktivitet er begrænset til transport af postforsendelser.

Det andet spørgsmål

- 42 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 19), og artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, der pålægger alle vejtransport, frag- og kurervirksomheder at have en generel tilladelse til levering af posttjenester, uden at det forudgående er blevet undersøgt, om en sådan tilladelse er nødvendig for at overholde et af de væsentlige krav.

- 43 I denne henseende skal det bemærkes, at ifølge artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 kan medlemsstaterne – for de tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten – indføre generelle tilladelser, i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes.
- 44 Inden direktivets artikel 2, nr. 19), udtømmende opregner kravene, definerer bestemmelsen dem som ikke-økonomiske hensyn til almenhedens interesse, der kan foranledige en medlemsstat til at stille betingelser for levering af posttjenester.
- 45 Det følger af ovenstående betragtninger, således som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, at en medlemsstat, der beslutter at gøre adgangen til markedet for posttjenester betinget af, at der opnås en generel tilladelse, skal begrunde dette i forhold til et eller flere af disse væsentlige krav.
- 46 I nærværende sag har den forelæggende ret anført, at artikel 6 i lovdekret nr. 261/99 uden forskel og automatisk pålægger virksomheder, der udbyder posttjenester, som ikke er omfattet af befordringspligten, at have en generel tilladelse, uden at det forudgående er blevet undersøgt, om det er nødvendigt med en sådan tilladelse for at garantere, at et eller flere af de væsentlige krav overholdes. Denne ret har tilføjet, at de forpligtelser, der er blevet pålagt nævnte virksomheder for at opnå en sådan generel tilladelse, er uforholdsmæssige.
- 47 Under disse omstændigheder skal det med henblik på at besvare det andet præjudicielle spørgsmål efterprøves, om en bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede for det første kan begrundes ved et af de væsentlige krav, der er anført i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67, og for det andet, om den er forholdsmæssig, for så vidt som den er egnet til at sikre det påberåbte formål, og i bekræftende fald, om dette formål ikke kan nås ved mindre vidtrækkende forbud.
- 48 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede kan begrundes ved et af de væsentlige krav, der er anført i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67, fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at bestemmelsen i denne henseende begrundes indførelsen af en ordning om generel tilladelse for de virksomheder, der kan kvalificeres som »postbefordrende virksomhed«, ved to af disse væsentlige krav, nemlig overholdelse af arbejds- og ansættelsesvilkår og sociale sikringsordninger samt brevhemmeligheden.
- 49 Hvad angår forholdsmæssigheden af den i hovedsagerne omhandlede bestemmelse skal det bemærkes, at det tilkommer den forelæggende ret i forbindelse med en samlet vurdering af alle de relevante retlige og faktiske omstændigheder at efterprøve, om en sådan bestemmelse er egnet til at sikre opnåelsen af de tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem. Domstolen skal imidlertid med henblik herpå forsyne denne ret med de fortolkningsbidrag fra EU-retten, som kan sætte den i stand til at træffe sin afgørelse (jf. i denne retning dom af 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 51 og 52).
- 50 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt nævnte bestemmelse er egnet til at sikre opnåelsen af det påberåbte formål, skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at en national lovgivning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis det reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (dom af 10.3.2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 55).
- 51 Hvad angår det første af de væsentlige krav anført i nærværende doms præmis 48, dvs. overholdelse af arbejds- og ansættelsesvilkår og sociale sikringsordninger, fastsætter artikel 10, stk. 4, litra c), i forordningen om tilladelser, at udstedelsen af den generelle tilladelse til en postbefordrende virksomhed er betinget af, at virksomheden på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen overholder kravene vedrørende de ansattes sociale sikring.

- 52 I denne henseende følger det såvel af artikel 6, stk. 3, og artikel 18a i lovdekret nr. 261/99 som af artikel 11, stk. 1, litra b), i forordningen om tilladelser, at indehaveren af en generel tilladelse skal overholde de ansættelses- og arbejdsvilkår, som er fastsat i den nationale lovgivning, og de kollektive aftaler i postsektoren. Med henblik herpå pålægger artikel 10, stk. 8, i forordningen om tilladelser ansøgerne om generel tilladelse på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen at fremsende oplysninger om de kollektive aftaler, der finder anvendelse på deres ansatte, og andre oplysninger vedrørende disse medarbejdere.
- 53 Endvidere har AGCOM, således som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, i afgørelse nr. 129/15 redegjort for de elementer, der forklarer, hvorledes de i den omhandlede nationale bestemmelse fastsatte forpligtelser sikrer, at arbejds- og ansættelsesvilkår overholdes.
- 54 Hvad angår det andet af de i nærværende doms præmis 48 anførte væsentlige krav, dvs. overholdelse af brevhemmeligheden, fastsætter artikel 10, stk. 8, i forordningen om tilladelser, at de virksomheder, der ansøger om udstedelse af en generel tilladelse, på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen til de kompetente myndigheder skal fremsende en beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet for at sikre, at brevhemmeligheden overholdes.
- 55 Under disse omstændigheder synes den i hovedsagerne omtvistede bestemmelse egnet til at garantere, at de væsentlige krav, der er anført i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67, overholdes.
- 56 For det andet skal det efterprøves, om de forpligtelser, som den i hovedsagerne omhandlede bestemmelse gør udstedelsen af den generelle tilladelse, der kræves for levering af posttjenester, betinget af, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det påberåbte formål.
- 57 Således som generaladvokaten har anført i punkt 64 i forslaget til afgørelse, har den forelæggende ret ikke præcist redegjort for, hvilke af de i den i hovedsagerne omhandlede bestemmelse fastsatte forpligtelser der kan have en uforholdsmæssig karakter, undtagen forpligtelsen vedrørende finansieringen af befordringspligten, som er genstand for det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål.
- 58 Forelæggelsesafgørelsen begrænser sig endvidere til at anføre, at sådanne forpligtelser er bindende for så vidt angår både udstedelsen af den generelle tilladelse og udøvelsen af sådanne aktiviteter.
- 59 Endelig fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den generelle tilladelse anses for udstedt 45 dage efter den kompetente myndigheders modtagelse af anmodningen fra den pågældende virksomhed.
- 60 Henset til samtlige omstændigheder, navnlig betingelserne for udstedelse af den generelle tilladelse, skal det konstateres, således som generaladvokaten har anført i punkt 65 og 66 i forslaget til afgørelse, at de af den i hovedsagerne omhandlede nationale bestemmelse pålagte forpligtelser ikke kan anses for at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav, som er anført i artikel 2, nr. 19), i direktiv 97/67, overholdes.
- 61 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 2, nr. 19), og artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, der pålægger alle vejtransport, fragt- og kurervirksomheder at have en generel tilladelse til levering af posttjenester, forudsat at denne bestemmelse er begrundet ved et af de i direktivets artikel 2, nr. 19), anførte væsentlige krav, og at den overholder proportionalitetsprincippet, således at bestemmelsen er egnet til at sikre det påberåbte formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

Formaliteten

- 62 Kommissionen har i sit skriftlige indlæg rejst tvivl om, hvorvidt det tredje og det fjerde spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har anført, at selv om forpligtelsen til at bidrage til udligningsfonden for befordringspligten faktisk er fastsat i artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/99 og i artikel 11, stk. 1, litra f), i forordningen om tilladelser, har AGCOM stadig ikke i nogen afgørelser anvendt denne forpligtelse på sagsøgerne i hovedsagerne. Disse spørgsmål er således af hypotetisk karakter.
- 63 Det fremgår i denne forbindelse af Domstolens faste praksis, at en anmodning om præjudiciel afgørelse ikke har til formål at indhente responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men tilsigter at opfylde et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist, der vedrører EU-retten (dom af 26.10.2017, Balgarska energiyna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, præmis 31).
- 64 Det skal konstateres, at i medfør af artikel 7, stk. 4, i direktiv 97/67 kan medlemsstaterne oprette en udligningsfond, hvis midler kan skaffes ved bidrag fra bl.a. postbefordrende virksomheder. Endvidere kan medlemsstaterne gøre udstedelsen af tilladelser til postvirksomheder i medfør af direktivets artikel 9, stk. 2, betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til denne fond.
- 65 I nærværende sag følger det dels af artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/99, at bl.a. indehaverne af den generelle tilladelse har pligt til at indbetale bidrag til udligningsfonden for befordringspligten med højst 10% af bruttoindtægterne fra de tjenesteydelser, som erstatter de af befordringspligten omfattede ydelser, og som følger af den aktivitet, der er genstand for tilladelsen. Dels følger det af ordlyden af artikel 11, stk. 1, litra f), i forordningen om tilladelser, at indehaveren af en generel tilladelse har pligt til at betale bidrag til udligningsfonden for omkostninger ved befordringspligten, når betingelserne i 27. betragtning til direktiv 2008/6 og i artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/99 er opfyldt.
- 66 Det fremgår imidlertid af parternes indlæg under retsmødet, at AGCOM endnu ikke har truffet afgørelse om oprettelse af en udligningsfond vedrørende befordringspligten. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse forekommer det, at denne nationale myndighed således hverken har fastlagt de tilfælde, hvor de postbefordrende virksomheder, som ikke er omfattet af befordringspligten, ville skulle bidrage til nævnte fond, eller de konkrete betingelser for et sådant bidrag.
- 67 På denne baggrund skal det for så vidt angår det tredje spørgsmål konstateres, at artikel 7, stk. 4, i direktiv 97/67, for så vidt som den tillader medlemsstater at pålægge en pligt til at bidrage til udligningsfonden, er blevet gennemført i den italienske retsorden, således som det fremgår af betragtningerne i nærværende doms præmis 65. Det nævnte spørgsmål, der ikke kan betragtes som hypotetisk, kan således antages til realitetsbehandling.
- 68 Derimod kan det konstateres – eftersom det fjerde spørgsmål i det væsentlige vedrører de konkrete betingelser, hvorunder pligten for indehavere af en generel tilladelse til at bidrage til udligningsfonden for befordringspligten skal gennemføres – at en besvarelse af dette spørgsmål – henset til betragtningerne i nærværende doms præmis 66 – ville være at afgive en udtalelse til AGCOM om et spørgsmål, som på dette stadie kun er af hypotetisk karakter. Følgelig kan det fjerde spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 69 Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, der pålægger indehaverne af en generel tilladelse til levering af posttjenester at bidrage til udligningsfonden for befordringspligten.
- 70 I denne henseende bemærkes for det første, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 tillader medlemsstaterne at indføre generelle tilladelser for tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, mens direktivets artikel 9, stk. 2, første afsnit, fastsætter medlemsstaternes mulighed for at indføre tilladelsesprocedurer for tjenester, der hører under befordringspligten (dom af 16.11.2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 20).
- 71 Dernæst fastsætter nævnte direktivs artikel 9, stk. 2, andet afsnit, de forpligtelser, som udstedelsen af tilladelser kan gøres betinget af, uden at det af dens ordlyd er muligt at afgøre, hvilken kategori af tilladelser – dem, der kun omhandler de tjenester, der hører under befordringspligten, eller dem, der vedrører alle posttjenester – dette afsnit henviser til (jf. i denne retning dom af 16.11.2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 21).
- 72 Endelig skal medlemsstaterne, således som det fremgår af 27. betragtning til direktiv 2008/6, for at afgøre, om de postbefordrende virksomheder, der ikke hører under befordringspligten, kan blive pålagt at bidrage til udligningsfonden, undersøge, 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.
- 73 I den forbindelse skal det konstateres, at det for det første følger af gennemgangen af den overordnede opbygning af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 97/67, at udtrykket »tilladelser«, der anvendes i denne bestemmelse, udpeger både de tilladelser, der er fastsat i denne artikels stk. 2, første afsnit, og dem, der er fastsat i nævnte artikels stk. 1 (dom af 16.11.2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, præmis 28).
- 74 Ud over, at kravet om, at tjenester i tilstrækkeligt omfang skal fungere på samme måde som tjenester, der er omfattet af befordringspligt, som er fastsat i 27. betragtning til direktiv 2008/6, er blevet gentaget i artikel 10, stk. 2, i lovdekret nr. 261/99, pålægger artikel 11, stk. 1, litra f), i forordningen om tilladelser for det andet udtrykkeligt indehaveren af en generel tilladelse 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. 261/99] er opfyldt«, således at muligheden for at pålægge denne indehaver en forpligtelse til at bidrage til udligningsfonden for befordringspligten er underlagt kravet om, at tjenesterne i tilstrækkeligt omfang skal fungere på samme måde som tjenester, der er omfattet af befordringspligten.
- 75 Henset til samtlige betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, der pålægger indehaverne af en generel tilladelse til levering af posttjenester at bidrage til udligningsfonden for befordringspligten, når disse tjenester set fra brugernes synsvinkel kan anses for omfattet af befordringspligten, da de i tilstrækkeligt omfang fungerer på samme måde som tjenester, der er omfattet af befordringspligt.

Sagsomkostninger

⁷⁶ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

- 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 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter vejtransport, fragt- og kurervirksomheder, der leverer tjenesteydelser inden for indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser, anses for postbefordrende virksomheder som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 1a), medmindre deres aktivitet er begrænset til transport af postforsendelser.
- 2) Artikel 2, nr. 19), og artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, der pålægger alle vejtransport, fragt- og kurervirksomheder at have en generel tilladelse til levering af posttjenester, forudsat at denne bestemmelse er begrundet ved et af de i direktivets artikel 2, nr. 19), anførte væsentlige krav, og at den overholder proportionalitetsprincippet, således at bestemmelsen er egnet til at sikre det påberåbte formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.
- 3) Artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, der pålægger indehaverne af en generel tilladelse til levering af posttjenester at bidrage til udligningsfonden for befordringspligten, når disse tjenester set fra brugernes synsvinkel kan anses for omfattet af befordringspligten, da de i tilstrækkeligt omfang fungerer på samme måde som tjenester, der er omfattet af befordringspligt.

Underskrifter