



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 28ης Νοεμβρίου 2017¹

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-259/16 και 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 (C-259/16),
Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI),
DHL Express (Italy) Srl,
Federal Express Europe Inc.,
United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16)
κατά
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Ministero dello Sviluppo Economico,
παρεμβαίνουσα:
Poste Italiane SpA**

[αίτηση του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(διοικητικού περιφερειακού πρωτοδικείου του Lazio, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Ταχυδρομικές υπηρεσίες στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Εταιρίες δραστηριοποιούμενες στον κλάδο της μεταφοράς εμπορευμάτων, των οδικών μεταφορών ή των ταχυμεταφορών – Άδειες παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό – Συνεισφορά στο κόστος της καθολικής υπηρεσίας»

1. Η προοδευτική απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών, οι οποίες είναι ουσιώδεις για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, επέτρεψε την παροχή τους από διάφορων ειδών εταιρίες, πέραν των ιστορικών παρόχων στους οποίους ήταν κατά παράδοση ανατεθειμένη. Η νέα αυτή κατάσταση επιτάσσει να διευκρινιστεί, μεταξύ άλλων, πότε πρέπει να θεωρείται ότι οι εταιρίες μεταφορών και ταχυμεταφορών παρέχουν στην πραγματικότητα ταχυδρομικές υπηρεσίες.
2. Στον αντίποδα του φαινομένου αυτού της απελευθέρωσης, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να εξασφαλίσουν στους χρήστες το δικαίωμα να τους προσφέρονται οι υπηρεσίες αυτές (ιδίως ορισμένες από αυτές, οι οποίες έχουν χαρακτηριστεί βασικές) σε συγκεκριμένη ποιότητα, μόνιμως σε όλα τα σημεία της επικράτειας και σε προσιτές τιμές. Πρόκειται για την έννοια της *καθολικής υπηρεσίας*. Ωστόσο, η συναίνεση όσον αφορά τα βασικά χαρακτηριστικά της υπηρεσίας αυτής φαίνεται να ανατρέπεται, όταν τίθεται το ζήτημα του ποιοι και πώς τη χρηματοδοτούν.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

3. Το Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικό περιφερειακό πρωτοδικείο του Lazio, Ιταλία) ερωτά εν ολίγοις: α) εάν η οδηγία 97/67/ΕΚ² έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες μεταφορών και ταχυμεταφορών, β) εάν οι εταιρίες που ασκούν τις σχετικές δραστηριότητες, σε περίπτωση που όντως υπόκεινται στις διατάξεις της οδηγίας αυτής, χρειάζονται άδεια λειτουργίας και γ) εάν οι εταιρίες αυτές υποχρεούνται να συνεισφέρουν στη χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας στην Ιταλία.

4. Η σχετική δίκη κινήθηκε με τις διοικητικές προσφυγές που άσκησαν ορισμένες εταιρίες μεταφορών και ταχυμεταφορών, καθώς και σχετικές ενώσεις, οι οποίες ζητούν την ακύρωση μιας αποφάσεως και ενός κανονισμού της *Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni*³, καθώς και ενός διατάγματος του *Ministro dello Sviluppo Economico*⁴, σχετικά με το καθεστώς χορηγήσεως αδειών για την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό⁵.

I. Νομικό πλαίσιο

A. Δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 97/67⁶

5. Οι αιτιολογικές σκέψεις 22 και 23 της οδηγίας αυτής έχουν ως εξής:

«(22) [...] τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν με κατάλληλες διαδικασίες χορήγησης άδειες, στην επικράτειά τους, την παροχή των ταχυδρομικών υπηρεσιών που δεν αντιτίθενται κατ' αποκλειστικότητα στους φορείς παροχής της καθολικής υπηρεσίας: [...] αυτές οι διαδικασίες πρέπει να είναι διαφανείς, αναλογικές, να μην εισάγουν διακρίσεις και να βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια»

(23) [...] τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να θέτουν, κατά περίπτωση, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση αδειών, την υποχρέωση παροχής υπηρεσίας ή την εισφορά σε ταμείο αποζημίωσης, προοριζόμενο να αποζημιώσει τον φορέα παροχής της καθολικής υπηρεσίας για το αθέμιτο οικονομικό βάρος που προκύπτει για αυτόν από την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας: [...]».

6. Το άρθρο 2 ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

1) *ταχυδρομικές υπηρεσίες*: οι υπηρεσίες που συνίστανται στη συλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των ταχυδρομικών αντικειμένων·

1α) *φορέας παροχής ταχυδρομικής υπηρεσίας*: επιχείρηση η οποία παρέχει μία ή περισσότερες ταχυδρομικές υπηρεσίες».

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών (στο εξής: οδηγία 97/67) (ΕΕ 1998, L 15, σ.14).

3 Ρυθμιστική Αρχή Τηλεπικοινωνιών, Ιταλία, στο εξής: AGCom.

4 Υπουργού Οικονομικής Αναπτύξεως, Ιταλία.

5 Βλ. λεπτομέρειες των διατάξεων αυτών στα σημεία 14 έως 19.

6 Τροποποιήθηκε με την οδηγία 2008/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 2008 (ΕΕ 2008, L 52, σ. 3, στο εξής: οδηγία 2008/6).

7. Το ίδιο άρθρο, στο σημείο του 6, αναφέρεται στα ταχυδρομικά αντικείμενα ως εξής:

«*ταχυδρομικό αντικείμενο*: αντικείμενο με συγκεκριμένο παραλήπτη αποστελλόμενο υπό την τελική του μορφή υπό την οποία το αναλαμβάνει ο φορέας παροχής της ταχυδρομικής υπηρεσίας. Τα αντικείμενα αυτά περιλαμβάνουν π.χ., πέραν των αντικειμένων αλληλογραφίας, βιβλία, καταλόγους, εφημερίδες, περιοδικά και ταχυδρομικά δέματα που περιέχουν εμπορεύματα με ή χωρίς εμπορική αξία».

8. Σύμφωνα με το άρθρο 2, σημείο 19, οι «βασικές απαιτήσεις» είναι:

«γενικοί λόγοι μη οικονομικής φύσης, οι οποίοι μπορούν να οδηγήσουν κράτος μέλος στην επιβολή όρων σχετικών με την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών· οι λόγοι αυτοί είναι η εμπιστευτικότητα της αλληλογραφίας, η ασφάλεια του δικτύου σε ό,τι αφορά τη μεταφορά επικινδύνων αγαθών, η τήρηση των όρων και προϋποθέσεων των καθεστώτων απασχόλησης και κοινωνικής ασφάλισης, όπως ορίζονται από το νόμο, τους κανονισμούς ή διοικητικές διατάξεις και/ή από συλλογικές συμβάσεις που έχουν τύχει διαπραγμάτευσης από τους εθνικούς κοινωνικούς εταίρους, σύμφωνα με το κοινοτικό και εθνικό δίκαιο, και, σε αιτιολογημένες περιπτώσεις, η προστασία των δεδομένων, η προστασία του περιβάλλοντος και η χωροταξία [...]».

9. Το άρθρο 7 ορίζει τα εξής:

«1. [...] Τα κράτη μέλη μπορούν να χρηματοδοτούν την παροχή καθολικών υπηρεσιών σύμφωνα με ένα ή περισσότερα από τα μέσα που προβλέπονται στις παραγράφους 2, 3 και 4, ή σύμφωνα με κάθε άλλο μέσο συμβατό με τη συνθήκη.

[...]

3. Όταν κράτος μέλος διαπιστώνει ότι οι υποχρεώσεις παροχής καθολικής υπηρεσίας, τις οποίες προβλέπει η παρούσα οδηγία, συνεπάγονται καθαρό κόστος, που υπολογίζεται λαμβανομένου υπόψη του παραρτήματος I, και αποτελούν άδικη οικονομική επιβάρυνση για τον ή τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας, μπορεί να καθιερώσει:

- α) μηχανισμό για την αποζημίωση της ή των εν λόγω επιχειρήσεων με κρατικά οικονομικά μέσα, ή
- β) μηχανισμό για τον επιμερισμό του καθαρού κόστους των υποχρεώσεων παροχής καθολικής υπηρεσίας μεταξύ των φορέων παροχής υπηρεσιών ή/και των χρηστών.

4. Όταν το καθαρό κόστος επιμερίζεται βάσει της παραγράφου 3, στοιχείο β), τα κράτη μέλη μπορούν να ιδρύσουν ταμείο αποζημίωσης το οποίο μπορεί να χρηματοδοτείται με τέλη που καταβάλλουν οι φορείς παροχής υπηρεσιών ή/και οι χρήστες [...]. Τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν τη χορήγηση αδειών σε φορείς παροχής υπηρεσιών, βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 2, από την υποχρέωση οικονομικής συνεισφοράς στο ταμείο αυτό ή συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας. [...]»

10. Κατά το άρθρο 9:

«1. Για τις υπηρεσίες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν γενικές άδειες εφόσον απαιτείται για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις ουσιαστικές απαιτήσεις.

2. Για τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν διαδικασίες χορήγησης αδειών, περιλαμβανομένων των ειδικών αδειών, εφόσον απαιτείται για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις ουσιαστικές απαιτήσεις και να διαφυλαχθεί η καθολική υπηρεσία.

Η χορήγηση αδειών μπορεί:

[...]

- κατά περίπτωση, να υπόκειται σε υποχρέωση καταβολής οικονομικής συνεισφοράς στους μηχανισμούς επιμερισμού του κόστους του άρθρου 7, εφόσον η παροχή της καθολικής υπηρεσίας συνεπάγεται καθαρό κόστος και αποτελεί άδικη οικονομική επιβάρυνση για το φορέα ή τους φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας, που έχουν ορισθεί σύμφωνα με το άρθρο 4,

[...]

- κατά περίπτωση, να θέτει ως όρο ή να επιβάλλει την υποχρέωση τήρησης των συνθηκών εργασίας που προβλέπει η εθνική νομοθεσία.

[...]

Εξαιρουμένων των επιχειρήσεων που έχουν καθορισθεί ως φορείς παροχής καθολικής υπηρεσίας σύμφωνα με το άρθρο 4, οι άδειες δεν μπορούν:

- να είναι περιορισμένες σε αριθμό,
- για τα ίδια στοιχεία της καθολικής υπηρεσίας ή τμήματα της εθνικής επικράτειας, να επιβάλλουν σε φορέα παροχής υπηρεσιών υποχρεώσεις παροχής καθολικής υπηρεσίας και, ταυτόχρονα, οικονομικές συνεισφορές σε μηχανισμό επιμερισμού του κόστους,
- να επιβάλλουν όρους που είναι ήδη εφαρμοστέοι στις επιχειρήσεις δυνάμει άλλων εθνικών νόμων που δεν αφορούν συγκεκριμένους τομείς,

[...]».

Η οδηγία 2008/6

11. Κατά την αιτιολογική σκέψη 17:

«Οι απλές μεταφορές δεν θα πρέπει να θεωρούνται ταχυδρομικές υπηρεσίες [...]».

12. Η αιτιολογική σκέψη 27 αναφέρει τα εξής:

«(27) Οι φορείς παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών είναι δυνατόν να καλούνται να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας οσάκις προβλέπεται ταμείο αποζημιώσεων. Για να προσδιορισθεί από ποιες επιχειρήσεις μπορεί να απαιτηθεί να συνεισφέρουν σε ταμείο αποζημιώσεων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξετάσουν εάν οι υπηρεσίες που παρέχουν οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν, από την πλευρά των χρηστών, να θεωρηθούν υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της καθολικής υπηρεσίας, καθόσον παρουσιάζουν επαρκώς εναλλακτικό χαρακτήρα σε σχέση με τις καθολικές υπηρεσίες, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών των υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων των χαρακτηριστικών προστιθέμενης αξίας, καθώς και της σκοπούμενης χρήσης και τιμολόγησής τους. Οι υπηρεσίες αυτές δεν πρέπει απαραίτητως να καλύπτουν όλα τα χαρακτηριστικά της καθολικής υπηρεσίας, όπως η καθημερινή διανομή ή η πλήρης κάλυψη της χώρας».

B. Το ιταλικό δίκαιο

13. Η οδηγία 97/67 μεταφέρθηκε στην ιταλική έννομη τάξη με το νομοθετικό διάταγμα 261, της 22ας Ιουλίου 1999⁷. Οι τροποποιήσεις που επέφερε στην οδηγία αυτή η οδηγία 2008/6⁸ μεταφέρθηκαν στο ιταλικό δίκαιο με το νομοθετικό διάταγμα 58, της 31ης Μαρτίου 2011⁹.

14. Το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 1bis, του νομοθετικού διατάγματος 261, όπως τροποποιήθηκε από το νομοθετικό διάταγμα 58, ορίζει τα εξής:

«1. Η παροχή στο κοινό υπηρεσιών που δεν εμπίπτουν στην καθολική υπηρεσία, συμπεριλαμβανομένης της παροχής ιδιωτικών γραμματοκιβωτίων για τη διανομή της αλληλογραφίας υπόκειται σε γενική άδεια. [...].

1bis. Η χορήγηση γενικής άδειας, και για τον πάροχο της καθολικής υπηρεσίας, λαμβανομένων υπόψη της καταστάσεως της αγοράς και της οργάνωσης των ταχυδρομικών υπηρεσιών, δύναται να υπόκειται σε ειδικές απαιτήσεις της καθολικής υπηρεσίας [...], καθώς και σε υποχρεώσεις οικονομικής συνεισφοράς στον μηχανισμό επιμερισμού του κόστους τον οποίο αφορά το άρθρο 10 του παρόντος διατάγματος [...].»

15. Σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999:

«2. Οι κάτοχοι ειδικών αδειών και γενικών αδειών υποχρεούνται να συνεισφέρουν στο ταμείο της παραγράφου 1 μέχρι το δέκα τοις εκατό των ακαθάριστων εσόδων τα οποία αφορούν τις υπηρεσίες που υποκαθιστούν τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής υπηρεσίας και τα οποία απορρέουν από την εγκεκριμένη δραστηριότητα».

16. Ο κανονισμός περί των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό, τον οποίον εξέδωσε η AGCom¹⁰ (στο εξής: κανονισμός περί αδειών), προβλέπει, στο άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχεία γ και ρ, τα εξής:

«1. Κατά την έννοια του παρόντος κανονισμού νοούνται ως:

[...]

g) “ταχυδρομικές υπηρεσίες”: οι υπηρεσίες που συνίστανται στη συλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των ταχυδρομικών αντικειμένων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που εμπίπτουν στο πεδίο της καθολικής ταχυδρομικής υπηρεσίας·

[...]

i) “ταχυδρομικές υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας”: υπηρεσίες που ανάγονται στην καθολική ταχυδρομική υπηρεσία και χαρακτηρίζονται από πρόσθετες παροχές, ακόμη και αν αφορούν επιμέρους στάδια της ταχυδρομικής υπηρεσίας (π.χ. παράδοση στα χέρια του παραλήπτη, εγγύηση παραδόσεως σε ορισμένη ώρα, παράδοση στην οικία, βεβαίωση γενομένης παραδόσεως, δυνατότητα αλλαγής διευθύνσεως, ηλεκτρονική παρακολούθηση)·

[...]

⁷ *GURI* αριθ. 182, της 5ης Αυγούστου 1999.

⁸ Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το άρθρο 2, στοιχεία α και β, του νομοθετικού διατάγματος 261 επαναλαμβάνει τους ορισμούς του άρθρου 2, σημεία 1, 1α και 6 της οδηγίας 97/67 (τελευταίο εδάφιο του σημείου 2.5.1. της διατάξεως περί παραπομπής).

⁹ *GURI* αριθ. 98, της 24ης Απριλίου 2011. Στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 261/1999.

¹⁰ Παράρτημα Α της αποφάσεως αριθ. 129/15/CONS (στο εξής: απόφαση 129/15).

ρ) “δραστηριότητες απλής μεταφοράς”: η άσκηση δραστηριοτήτων σχετικών με το στάδιο της μεταφοράς οι οποίες δεν περιλαμβάνουν την άσκηση άλλων δραστηριοτήτων που μπορούν να ενταχθούν στα στάδια παροχής των ταχυδρομικών υπηρεσιών όπως αυτές ορίζονται στο στοιχείο g».

17. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 4, του κανονισμού, «για τη δραστηριότητα της μεταφοράς και μόνον δεν απαιτείται γενική άδεια».

18. Δυνάμει των άρθρων 11, παράγραφος 1, στοιχείο f, και 15, παράγραφος 2, του κανονισμού περί αδειών, ο κάτοχος γενικής άδειας έχει την υποχρέωση να συνεισφέρει στο ταμείο αποζημιώσεως για το κόστος της καθολικής υπηρεσίας, όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από την αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6 και από το άρθρο 10, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999.

19. Το διάταγμα του Υπουργού Οικονομικής Αναπτύξεως¹¹, στο άρθρο 9, ορίζει ότι οι κάτοχοι ειδικών ή γενικών αδειών οφείλουν να τηρούν τις υποχρεώσεις του άρθρου 11 του κανονισμού.

II. Το ιστορικό της διαφοράς και τα προδικαστικά ερωτήματα

20. Οι προσφεύγουσες είναι εταιρίες και ενώσεις εταιριών που ασκούν δραστηριότητες μεταφοράς εμπορευμάτων, οδικών μεταφορών και ταχυμεταφορών¹². Μολονότι ισχυρίζονται ότι δεν παρέχουν ταχυδρομικές υπηρεσίες, είναι κάτοχοι της «γενικής άδειας» του άρθρου 6 του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, την οποία ζήτησαν για προληπτικούς λόγους, εξαιτίας της ασάφειας που ισχυρίζονται ότι παρουσιάζει η ιταλική νομοθεσία στον τομέα των υπηρεσιών αυτών.

21. Το 2015, οι προσφεύγουσες άσκησαν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως 129/15 και του κανονισμού περί αδειών. Με αυτήν υποστήριζαν ότι οι δραστηριότητές τους μεταφοράς εμπορευμάτων, οδικών μεταφορών και ταχυμεταφορών, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ταχυδρομικές υπηρεσίες, υπό την έννοια του άρθρου 2 της οδηγίας 97/67 και του άρθρου 1 του νομοθετικού διατάγματος 261/1999. Ομοίως, επικρίνουν την προσβαλλόμενη νομοθετική ρύθμιση ως υπέρμετρα επαχθή, αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης και δυσανάλογη σε σχέση με τα συμφέροντα που υποτίθεται ότι προστατεύει και με τις δικές τους δραστηριότητες. Ειδικότερα, επικρίνουν το γεγονός ότι απαιτείται άδεια για υπηρεσίες που θα έπρεπε να απαλλάσσονται από τη σχετική υποχρέωση και αρνούνται την υποχρέωση συνεισφοράς στο ταμείο αποζημιώσεως για το κόστος της καθολικής υπηρεσίας.

22. Το εν λόγω δικαστήριο, αφού εξέθεσε στην απόφαση περί παραπομπής την άποψή του (η οποία, σε γενικές γραμμές, είναι ευνοϊκή για τις προσφεύγουσες), αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Μήπως το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 2, σημεία 1, 1α και 6 [¹³], της οδηγίας 97/67ΕΚ, όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε στη συνέχεια με την οδηγία 2008/6/ΕΚ, αντιτίθεται στην εφαρμογή κανόνων εθνικού δικαίου, όπως το άρθρο 2, στοιχεία a και f, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, το άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχεία g και r (συνδυασμένες διατάξεις) και στοιχείο i, του “Κανονισμού περί των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, ο οποίος περιέχεται στο Παράρτημα Α της αποφάσεως AGCom 129/15/CONS της 23ης Μαρτίου 2015, και η σχετική “Ρύθμιση των διαδικασιών εκδόσεως των αδειών παροχής

¹¹ Disciplinary delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali (Διάταγμα για τη ρύθμιση των διαδικασιών εκδόσεως των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό), της 29ης Ιουλίου 2015 (GURI αριθ. 189, της 17ης Αυγούστου 2015, στο εξής: διάταγμα).

¹² Στην υπόθεση C-260/16, οι προσφεύγουσες δραστηριοποιούνται μόνον στον τομέα των ταχυμεταφορών.

¹³ Οι διατάξεις περί παραπομπής αναφέρονται επί λέξει στα άρθρα 1 και 6, αλλά πρόκειται μάλλον για το άρθρο 2, σημεία 1, 1α και 6.

ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, η οποία περιέχεται στην απόφαση του Υπουργού Οικονομικής Αναπτύξεως της 29ης Ιουλίου 2015, στο μέτρο που σκοπό έχουν να περιλάβουν στο πεδίο της ταχυδρομικής υπηρεσίας και τις υπηρεσίες οδικών μεταφορών, μεταφορών εμπορευμάτων και ταχυμεταφορών;

- 2) Μήπως το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ειδικότερα τα άρθρα 9, παράγραφος 1, και 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67[...], καθώς και οι αρχές της αναλογικότητας και του εύλογου χαρακτήρα, αντιτίθενται στην εφαρμογή κανόνων εθνικού δικαίου, όπως το άρθρο 6, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, το άρθρο 8 του “Κανονισμού περί των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, ο οποίος περιέχεται στο Παράρτημα Α της αποφάσεως AGCom 129/15/CONS της 23ης Μαρτίου 2015, και η σχετική “Ρύθμιση των διαδικασιών εκδόσεως των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, η οποία περιέχεται στην απόφαση του Υπουργού Οικονομικής Αναπτύξεως της 29ης Ιουλίου 2015, στο μέτρο που επιβάλλουν στους παρόχους υπηρεσιών οδικών μεταφορών, μεταφορών εμπορευμάτων και ταχυμεταφορών την υποχρέωση να έχουν γενική άδεια και σε περιπτώσεις πέραν εκείνων στις οποίες σκοπεύεται η διασφάλιση των βασικών απαιτήσεων σχετικά με την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών;
- 3) Μήπως το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ειδικότερα τα άρθρα 7, παράγραφος 4, και 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 97/67[...], αντιτίθεται στην εφαρμογή κανόνων εθνικού δικαίου, όπως τα άρθρα 6, παράγραφος 1bis, και 10, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, τα άρθρα 11, παράγραφος 1, στοιχείο f, και 15, παράγραφος 2, του “Κανονισμού περί των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, ο οποίος περιέχεται στο Παράρτημα Α της αποφάσεως AGCom 129/15/CONS της 23ης Μαρτίου 2015, καθώς και το άρθρο 9 της σχετικής “Ρυθμίσεως των διαδικασιών εκδόσεως των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, η οποία περιέχεται στην απόφαση του Υπουργού Οικονομικής Αναπτύξεως της 29ης Ιουλίου 2015, στο μέτρο που επιβάλλουν στους παρόχους υπηρεσιών οδικών μεταφορών, μεταφορών εμπορευμάτων και ταχυμεταφορών την υποχρέωση να συνεισφέρουν στο ταμείο αποζημιώσεως για την καθολική υπηρεσία;
- 4) Μήπως το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 97/67, όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε διαδοχικά με την οδηγία 2008/6, αντιτίθεται στην εφαρμογή κανόνων εθνικού δικαίου, όπως τα άρθρα 6 και 10 του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, τα άρθρα 11, παράγραφος 1, στοιχείο f, και 15, παράγραφος 2, του “Κανονισμού περί των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, ο οποίος περιέχεται στο Παράρτημα Α της αποφάσεως AGCom 129/15/CONS της 23ης Μαρτίου 2015, καθώς και το άρθρο 9 της σχετικής “Ρυθμίσεως των διαδικασιών εκδόσεως των αδειών παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο κοινό”, η οποία περιέχεται στην απόφαση του Υπουργού Οικονομικής Αναπτύξεως της 29ης Ιουλίου 2015, στο μέτρο που δεν περιέχουν καμία αξιολόγηση των περιπτώσεων στις οποίες η συνεισφορά στο ταμείο αποζημιώσεως για το κόστος της καθολικής υπηρεσίας μπορεί να θεωρηθεί σκόπιμη, και δεν προβλέπουν διαφορετικούς τρόπους εφαρμογής αναλόγως της υποκειμενικής καταστάσεως των υποχρέων προς συνεισφορά και της καταστάσεως των αγορών;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

23. Η διάταξη περί παραπομπής της υποθέσεως C-259/16 κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Μαΐου 2016 και εκείνη της υποθέσεως C-260/16 κατατέθηκε την επομένη, στις 11 Μαΐου 2016. Λόγω της συνάφειας μεταξύ των υποθέσεων, αποφασίστηκε η συνεκδίκασή τους.

24. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Confetra κ.λπ.¹⁴, η AICAI κ.λπ.¹⁵, η UPS Italia, η Poste Italiane SpA, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Όλες οι ανωτέρω, καθώς και η Γαλλική Κυβέρνηση, παρενέβησαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 20ής Σεπτεμβρίου 2017.

IV. Νομική ανάλυση

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

25. Και στα τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα γίνεται αναφορά στο διάταγμα και ζητείται να διευκρινιστεί εάν είναι σύμφωνο με την οδηγία 96/67. Ωστόσο, το διάταγμα αυτό διέπει μάλλον τα διαδικαστικά ζητήματα παρά τα ζητήματα ουσίας της χορηγήσεως αδειών στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ιταλία. Στην πραγματικότητα, όσον αφορά τα ζητήματα ουσίας, υπερिशύουν τα δύο άλλα νομοθετικά κείμενα (το νομοθετικό διάταγμα 261/1999 και ο κανονισμός περί αδειών).

26. Εν πάση περιπτώσει, καθόσον στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα δεν γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένη διάταξη του διατάγματος, είναι σχεδόν αδύνατη η εξέτασή τους. Το τρίτο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα αναφέρονται στο άρθρο 9, αλλά δεν θεωρώ απαραίτητη την εξέταση του άρθρου αυτού, εφόσον παραπέμπει απλώς στις υποχρεώσεις όσων είναι κάτοχοι γενικής άδειας, όπως αυτές προβλέπονται από το άρθρο 11 του κανονισμού περί αδειών. Θα επικεντρωθώ, επομένως, στις λοιπές εθνικές διατάξεις τις οποίες αφορά η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

27. Ενόσω διαρκούσε το έγγραφο στάδιο της προδικαστικής διαδικασίας, το Δικαστήριο εξέδωσε απόφαση επί της υποθέσεως DHL Express (Austria)¹⁶, με την οποία αποφάνθηκε σχετικά με την υποχρέωση μιας επιχειρήσεως ταχυμεταφορών και ιδιωτικής επιδόσεως επείγουσας αλληλογραφίας να συνεισφέρει στη χρηματοδότηση της εθνικής ρυθμιστικής αρχής που είναι υπεύθυνη στον τομέα αυτόν, βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 97/67. Η ενδεχόμενη επιρροή της αποφάσεως αυτής, καθώς και της αποφάσεως της 15ης Ιουνίου 2017, Ilves Jakelu¹⁷, στην παρούσα προδικαστική διαδικασία αποτέλεσε αντικείμενο της επ' ακροατηρίου συζήτησεως.

B. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

1. Σύνοψη των απόψεων των διαδίκων

28. Κατά την Confetra, η οδηγία 97/67 αντιτίθεται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία υπάγει στις διατάξεις περί ταχυδρομικών υπηρεσιών τις υπηρεσίες μεταφοράς εμπορευμάτων, οδικών μεταφορών και ταχυμεταφορών. Ούτε ο νομικός ορισμός ούτε η φύση οποιασδήποτε από τις υπηρεσίες αυτές έχει σχέση με τις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Ειδικότερα, δεν έχουν καμία σχέση με την οδηγία οι μεταφορές που δραστηριοποιούνται στη συλλογή ή στη διανομή ταχυδρομικών αντικειμένων, οι οποίες αποτελούν δραστηριότητες παρακολουθηματικές της κύριας δραστηριότητάς τους (μεταφοράς).

14 Οι παρατηρήσεις υποβλήθηκαν από κοινού από την Confetra και τις λοιπές εταιρίες και ενώσεις: 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· για λόγους συντομίας, θα συνεχίσω να τις αναφέρω όλες από κοινού ως Confetra.

15 Τις παρατηρήσεις συνυπογράφουν οι εκπρόσωποι των εταιριών DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. και United Parcel Service Italia UpsSrl.

16 Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2016 (C-2/15, EU:C:2016:880).

17 Υπόθεση C-368/15, EU:C:2017:462.

29. Υποστηριζόμενη από την AICAI κ.λπ., καθώς και από την UPS, η Confetra αναφέρεται στα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας ταχυμεταφορών, όπως η ευελιξία κατά τη διαχείριση του δέματος, η ειδική τιμολόγηση, η πληρωμή μετά την αποστολή, η υπηρεσία «πόρτα-πόρτα» και άλλοι ανάλογοι παράγοντες, οι οποίοι τη διακρίνουν από την ταχυδρομική υπηρεσία που παρέχεται με το καθεστώς της καθολικής υπηρεσίας, παρόλο που αποτελεί ένα από τα επιμέρους στοιχεία της.

30. Κατά την ACAI κ.λπ., η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα δόθηκε με την απόφαση Corbeau¹⁸ και από την αιτιολογική σκέψη 18 της οδηγίας 97/67 προκύπτει ότι οι δραστηριότητες ταχυμεταφοράς δεν εντάσσονται στην καθολική υπηρεσία. Προσθέτουν ότι ο ορισμός του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 1, της οδηγίας αυτής είναι παρόμοιος με εκείνον των παραδοσιακών ταχυδρομικών υπηρεσιών, δηλαδή των συνήθων εκείνων υπηρεσιών που απευθύνονται στο ευρύ κοινό. Η εν λόγω αιτιολογική σκέψη, ωστόσο, εσφαλμένως περιορίζει τα χαρακτηριστικά της ταχυμεταφοράς σε αυτά μιας απλής ταχυδρομικής υπηρεσίας με προστιθέμενη αξία.

31. Η UPS παρατηρεί ότι οι ταχυδρομικές υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος αποκλείονται ρητώς από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123/ΕΚ σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά¹⁹, βάσει των άρθρων της 1 και 17, παράγραφος 1, στοιχείο α'. Κατά συνέπεια, συνάγεται *a contrario sensu* ότι οι εν λόγω ταχυδρομικές υπηρεσίες εξακολουθούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 97/67, ενώ οι λοιπές, μεταξύ των οποίων και εκείνες της ταχυμεταφοράς, διέπονται από την οδηγία 2006/123. Η UPS επισημαίνει ότι η πρακτική λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής στο πλαίσιο του ελέγχου των οικονομικών συγκεντρώσεων επιβεβαιώνει τις διαφορές μεταξύ της αγοράς των συμβατικών ταχυδρομικών δεμάτων και εκείνης των δεμάτων ταχυμεταφοράς²⁰. Μάλιστα, η Επιτροπή επισήμανε την περιορισμένη παρουσία των παραδοσιακών παρόχων συμβατικών ταχυδρομικών υπηρεσιών στην αγορά των ταχυμεταφορών²¹.

32. Η Poste Italiane, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή συμφωνούν ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 2, σημεία 1 και 1α, της οδηγίας 97/67 σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 17 της οδηγίας 2008/6, ο ορισμός των ταχυδρομικών υπηρεσιών καλύπτει όλες τις εταιρίες μεταφοράς που ασκούν κάποια από τις κλασικές δραστηριότητες παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών, όπως η συλλογή, η διαλογή ή η διανομή των ταχυδρομικών αντικειμένων. Μόνον οι δραστηριότητες απλής μεταφοράς δεν εμπίπτουν στον ορισμό²². Για τον λόγο αυτόν, δεν μπορούν να αποκλειστούν οι εταιρίες που παρέχουν υπηρεσίες ταχυμεταφοράς, καθόσον ασκούν επίσης δραστηριότητες που διακρίνουν τις ταχυδρομικές υπηρεσίες²³. Οι παροχές προστιθέμενης αξίας που χαρακτηρίζουν την ταχυμεταφορά δεν αναιρούν σε καμία περίπτωση την υπαγωγή της στις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

33. Η Ιταλική Κυβέρνηση εφιστά επίσης την προσοχή στις προοπτικές εξελίξεως του παράγωγου δικαίου, οι οποίες, κατά την άποψή της, συνηγορούν υπέρ της ερμηνείας αυτής. Επομένως, η πρόταση του κανονισμού 2016/149²⁴ δεν διακρίνει μεταξύ «απλών» και «ταχυδρομικών» δεμάτων, σε αντίθεση με όσα υπαινίσσεται το αιτούν δικαστήριο.

18 Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαΐου 1993 (C-320/91, EU:C:1993:198).

19 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36) (στο εξής: οδηγία 2006/123).

20 Η UPS αναφέρει τις αποφάσεις της Επιτροπής της 26ης Αυγούστου 1998, Deutsche Post κατά DHL, IV/M1168, σημείο 17, της 23ης Φεβρουαρίου 1999, Deutsche Post κατά Securicor, VI/M11347, και της 30ής Ιανουαρίου 2013, UPS κατά TNT, M6570.

21 Η UPS παραπέμπει στην απόφαση του Δικαστηρίου της 23 Απριλίου 2009, TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248, σκέψη 46).

22 Υποστηρίζουν ότι υπέρ της απόψεως αυτής συνηγορούν οι αποφάσεις της 17ης Μαΐου 2001, TNT Traco (C-340/99, EU:C:2001:281), και της 13ης Οκτωβρίου 2011, DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654), καθώς και οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168).

23 Η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή επικαλούνται την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στον ταχυδρομικό τομέα και σχετικά με την εκτίμηση ορισμένων κρατικών μέτρων στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ 1998, C 39, σ. 2).

24 Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2016, σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων [COM(2016) 285 τελικό].

2. Νομική ανάλυση

34. Στο άρθρο 1, πρώτη περίπτωση, η οδηγία 97/67 θεσπίζει κοινούς κανόνες σχετικά με τους όρους που εφαρμόζονται στην παροχή «ταχυδρομικών υπηρεσιών», οι οποίες, σύμφωνα με τον περιοριστικό ορισμό²⁵ του άρθρου 2, σημείο 1, της ίδιας οδηγίας, περιλαμβάνουν «την συλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των ταχυδρομικών αντικειμένων». Υπογραμμίζω από τώρα τη μεταφορά λόγω της σημασίας που έχει για την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα.

35. Η έννοια του «ταχυδρομικού αντικειμένου» ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 6, της οδηγίας 97/67. Αναφέρεται στο αντικείμενο που αποστέλλεται σε συγκεκριμένο παραλήπτη στην τελική του μορφή υπό την οποία *αναλαμβάνει* να το μεταφέρει ο φορέας παροχής της ταχυδρομικής υπηρεσίας. Τα ταχυδρομικά αντικείμενα μπορούν, βεβαίως, να περιλαμβάνουν αντικείμενα αλληλογραφίας²⁶, αλλά και βιβλία, καταλόγους, εφημερίδες και περιοδικά, καθώς και «ταχυδρομικά δέματα που περιέχουν εμπορεύματα με ή χωρίς εμπορική αξία».

36. Δεδομένου ότι πάροχος ταχυδρομικών υπηρεσιών θεωρείται κάθε εταιρία που παρέχει *μία ή περισσότερες* από τις υπηρεσίες του άρθρου 2, σημείο 1, της οδηγίας 97/67, ο συνδυασμός των ως άνω διατάξεων οδηγεί αρχικώς στο συμπέρασμα ότι η μεταφορά ταχυδρομικών αντικειμένων εντάσσεται στις ταχυδρομικές υπηρεσίες. Θα αρκούσε, επομένως, η δραστηριοποίηση μιας εταιρίας στη μεταφορά των εν λόγω ταχυδρομικών αντικειμένων για να θεωρηθεί ότι υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 97/67, χωρίς να χρειάζεται να ασκεί επιπλέον και κάποια άλλη από τις δραστηριότητες του άρθρου 2, σημείο 1.

37. Εντούτοις, η οδηγία 2008/6, η οποία τροποποίησε την οδηγία 97/67, αναφέρει ρητώς στο πρώτο εδάφιο της αιτιολογικής της σκέψευς 17 ότι οι *απλές μεταφορές* δεν θα πρέπει να θεωρούνται ταχυδρομικές υπηρεσίες. Μολονότι η διευκρίνιση αυτή δεν περιλήφθηκε στα άρθρα της οδηγίας²⁷, μπορεί να θεωρηθεί ότι εκφράζει τη βούληση του αρχικού νομοθέτη να μην υπαχθεί η *αποσυνδεδεμένη* από τις λοιπές ταχυδρομικές υπηρεσίες μεταφορά στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 97/67.

38. Στη διαφορά της κύριας δίκης, ο ενδεχόμενος χαρακτηρισμός ως παρόχων ταχυδρομικών υπηρεσιών αφορά δύο κατηγορίες εταιριών: αφενός, αυτές που δραστηριοποιούνται στη μεταφορά εμπορευμάτων και στις οδικές μεταφορές και, αφετέρου, τις εταιρίες ταχυμεταφορών. Οι ίδιες οι αρχές ή οργανισμοί που ρυθμίζουν την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών έχουν επισημάνει τη δυσκολία να προσδιοριστεί το πεδίο εφαρμογής κανόνων που καλύπτουν περισσότερους τομείς (όπως αυτών που διέπουν τη μεταφορά) σε σχέση με εκείνους που αφορούν ειδικώς τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, ενώ και οι δύο κατηγορίες κανόνων επηρεάζουν αυτές τις δύο κατηγορίες εταιριών²⁸. Θα αναφερθώ χωριστά σε καθεμιά από τις κατηγορίες αυτές.

25 Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2015, Easy Pay και Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, σκέψη 29).

26 Σύμφωνα με το σημείο 7 του άρθρου 2, το αντικείμενο αλληλογραφίας περιλαμβάνει την «επικοινωνία υπό γραπτή μορφή, επί οιοδήποτε υλικού υποθέματος, που μεταφέρεται και παραδίδεται στη διεύθυνση την οποία έχει αναγράψει ο αποστολέας στο ίδιο το αντικείμενο ή στη συσκευασία του. Τα βιβλία, οι κατάλογοι, οι εφημερίδες και τα περιοδικά δεν θεωρούνται αντικείμενα αλληλογραφίας».

27 Σε αντίθεση προς την πρόταση κανονισμού σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων, στην οποία έγινε αναφορά στην υποσημείωση 24.

28 European Regulators Group for Postal Services (ERGP), Medium Term Strategy (2017-2019) – Discussion paper for Public Consultation [ERGP (16)16], σ. 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».

α) Οι μεταφορικές εταιρίες

39. Στη διάρκεια των τελευταίων ετών, η εξέλιξη της αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών δείχνει μια σαφή τάση προς διαφοροποίηση, η οποία οφείλεται ιδίως στην άνοδο του ηλεκτρονικού εμπορίου. Οι παραδοσιακές επιχειρήσεις του ταχυδρομικού τομέα ανταγωνίζονται τις εταιρίες μεταφοράς εμπορευμάτων και μεταφορών, ενώ ακόμη και εταιρίες βιομηχανικής μεταφοράς εμπορευμάτων μετατρέπονται σε εταιρίες παραδόσεως δεμάτων. Η πελατεία τους δεν ζητεί πλέον μόνον τις κλασικές υπηρεσίες μεταφοράς εμπορευμάτων (από τα εργοστάσια στα εμπορικά κέντρα), αλλά και τη διανομή μεμονωμένων δεμάτων. Εμφανίζονται, έτσι, νέα είδη εταιριών, οι οποίες δεν ανταποκρίνονται απολύτως στην εικόνα των ταχυδρομικών εταιριών, αλλά προσφέρουν παρόμοιες υπηρεσίες, οι οποίες θα μπορούσαν να υποκαταστήσουν τις αμιγώς ταχυδρομικές²⁹.

40. Οι εταιρίες μεταφοράς εμπορευμάτων και οδικών μεταφορών ζητούν να ερμηνευθεί η οδηγία 97/67 κατά τρόπον ώστε οι ίδιες να εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της. Ισχυρίζονται ότι η ενδεχόμενη εκτέλεση άλλων εργασιών (όπως η συλλογή και η διανομή των αντικειμένων αυτών), κατά την παροχή των υπηρεσιών μεταφοράς ταχυδρομικών αντικειμένων, πραγματοποιείται αποκλειστικά ως δραστηριότητα παρακολουθηματική της κύριας δραστηριότητας. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω εταιρίες δεν πρέπει να εξομοιώνονται με τους παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών³⁰.

41. Δεν συμφωνώ με την άποψη αυτή για διάφορους λόγους.

42. Κατ' αρχάς, ελλείψει άλλης ενδείξεως που να προκύπτει από τις νομοπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας 2008/6³¹, η πλέον λογική ερμηνεία της πρώτης περιόδου της αιτιολογικής σκέψεώς της 17³² είναι ότι πρόκειται για διευκρίνιση του άρθρου 2, σημεία 1 και 6, διατάξεως η οποία «διαφωτίζει, χωρίς να τροποποιεί»³³, υπό την έννοια ότι η παροχή μιας υπηρεσίας περιοριζόμενης στην απλή μεταφορά ταχυδρομικών αντικειμένων, χωρίς την άσκηση κάποιας άλλης δραστηριότητας από αυτές που προσδιορίζουν την ταχυδρομική υπηρεσία (συλλογή, διαλογή ή διανομή), δεν υπόκειται στη νομοθετική ρύθμιση του τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών³⁴.

43. Δεύτερον, ενδεχόμενη παραδοχή του ότι ο παρακολουθηματικός χαρακτήρας των δραστηριοτήτων συλλογής ή διανομής ταχυδρομικών αντικειμένων εξαιρεί τις εταιρίες μεταφορών από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 97/67 θα πολλαπλασίαζε τις ερμηνευτικές δυσκολίες. Αντί το εφαρμοστέο νομικό καθεστώς να προσδιορίζεται με βάση το αντικειμενικό και εύκολα επαληθεύσιμο κριτήριο της συλλογής, της διαλογής ή της διανομής των ταχυδρομικών αντικειμένων, θα έπρεπε να προσδιορίζεται κατά περίπτωση με βάση την εκάστοτε αναλογία των «παρακολουθηματικών» υπηρεσιών σε σχέση με τις κύριες υπηρεσίες (μεταφορές) τις οποίες προσφέρουν οι εταιρίες αυτές.

29 Βλ. Commission Staff Working Document, [SWD(2015) 207 τελικό, της 17ης Νοεμβρίου 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 τελικό, σ. 66 [στο εξής: SWD(2015) 207 τελικό].

30 Υπάρχει περίπτωση κάποιες εταιρίες διαχείρισεως μεταφοράς εμπορευμάτων να μην παρέχουν ταχυδρομικές υπηρεσίες και τούτο εξαρτάται από τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που παρέχουν. Η πιθανή τους υπαγωγή στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 97/67 δεν εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίον οι επιχειρήσεις αυτές ερμηνεύουν το αστικό ή το εμπορικό δίκαιο των κρατών μελών, αλλά από το αν παρέχουν κάποια από τις ταχυδρομικές υπηρεσίες που αναφέρονται στην εν λόγω οδηγία.

31 Αν δεν απατώμαι, η φράση αυτή εμφανίστηκε πρώτη φορά στο νομοθετικό iter, στην κοινή θέση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007 [έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 13593/6/07 REV6], χωρίς καμιά περαιτέρω εξήγηση. Η Επιτροπή επιβεβαίωσε την εντύπωση αυτή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

32 Η συστημική ερμηνεία της φράσεως αυτής δεν παρέχει κάποιο χρήσιμο στοιχείο, καθώς βρίσκεται στην αρχή ενός εδαφίου που αναφέρεται στη μεταχείριση της άμεσης διαφημίσεως ως αλληλογραφίας, υπό ορισμένες συνθήκες.

33 Αυτή τη γλαφυρή έκφραση χρησιμοποίησε ο εκπρόσωπος της Confetra κατά την απ' ακροατηρίου συζήτηση.

34 Δεν πρόκειται για τη βέλτιστη νομοθετική τεχνική (μία φράση κρυμμένη σε μια αιτιολογική σκέψη) και ίσως το νόημα να ήταν σαφέστερο αν ο εν λόγω κανόνας είχε ενσωματωθεί στα άρθρα της οδηγίας 97/67. Το τυπικό αυτό στοιχείο, πάντως, δεν αναιρεί τη λογική ερμηνεία της ουσίας.

44. Κατά την άποψή μου, το σημαντικό στοιχείο στην οδηγία 97/67 δεν είναι το ποσοστό των υπηρεσιών μεταφοράς που αντιπροσωπεύουν οι «παρακολουθηματικές» υπηρεσίες, αλλά το γεγονός ότι μία εταιρία παρέχει μαζί τις δύο αυτές υπηρεσίες στο πλαίσιο της έννοιας των ταχυδρομικών υπηρεσιών³⁵. Η προτεινόμενη από την Confetra ερμηνεία, όχι μόνο θα δημιουργούσε ανασφάλεια δικαίου, αλλά και δεν υποστηρίζεται από κανένα στοιχείο της οδηγίας 97/67.

45. Τέλος, υπέρ της ερμηνείας που προτείνω συνηγορεί και η πρόταση κανονισμού σχετικά με τις υπηρεσίες διασυνοριακής παράδοσης δεμάτων³⁶, κατά την αιτιολογική σκέψη 8 της οποίας, «*σύμφωνα με την τρέχουσα πρακτική και τις διατάξεις της οδηγίας [97/67]* [37], κάθε στάδιο της ταχυδρομικής αλυσίδας, δηλαδή η συλλογή, η διαλογή και η παράδοση, θα πρέπει να θεωρείται υπηρεσία παράδοσης δεμάτων» και «[η] απλή μεταφορά που δεν πραγματοποιείται σε συνδυασμό με ένα από τα στάδια αυτά δεν θα πρέπει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των υπηρεσιών παράδοσης δεμάτων, διότι στην προκειμένη περίπτωση μπορεί να υποτεθεί ότι η συγκεκριμένη δραστηριότητα αποτελεί τμήμα του τομέα των μεταφορών»³⁸.

β) Οι εταιρίες ταχυμεταφορών

46. Όσον αφορά τους παρόχους υπηρεσιών ταχυμεταφοράς, το Δικαστήριο τους έχει ήδη χαρακτηρίσει παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών σε τέσσερις τουλάχιστον περιπτώσεις: i) με την απόφαση Corbeau³⁹, στην οποία τους χαρακτήρισε παρόχους «ειδικών υπηρεσιών», ii) με την απόφαση DHL International⁴⁰, όταν έκρινε ότι είχε εφαρμογή σε αυτούς η υποχρέωση υπαγωγής σε εξωτερική διαδικασία εξετάσεως παραπόνων, όπως προβλέπεται από το άρθρο 19 της οδηγίας 97/67, iii) με την απόφαση DHL Express (Austria)⁴¹, στην οποία ερμήνευσε το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής υπό την έννοια ότι εθνική νομοθετική ρύθμιση μπορεί να τους επιβάλλει, όπως και στους λοιπούς παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών, την υποχρέωση συμβολής στη χρηματοδότηση της ρυθμιστικής αρχής του εν λόγω ταχυδρομικών υπηρεσιών, και iv) με την απόφαση Ives Jakelu⁴², στην οποία έκρινε ότι η παροχή των υπηρεσιών αυτών μπορεί να υπόκειται στην έκδοση γενικής άδειας. Οι αποφάσεις αυτές δεν θα είχαν νόημα εάν το Δικαστήριο δεν είχε δεχθεί ως δεδομένο ότι η ταχυμεταφορά εμπίπτει στις ταχυδρομικές υπηρεσίες.

47. Όσο και αν οι ταχυμεταφορές παρουσιάζουν διαφορές, ενίοτε σημαντικές, με την ταχυδρομική υπηρεσία που αφορά την αλληλογραφία, ο πυρήνας της δραστηριότητάς τους δεν παύει να συγκαταλέγεται στα εργαλεία επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών που χαρακτηρίζουν τις ταχυδρομικές υπηρεσίες⁴³. Στην πραγματικότητα, αποτελούν τμήμα της αγοράς των ταχυδρομικών

35 Παρόμοια διατύπωση ακολούθησε και ο Ιταλός νομοθέτης, όπως προκύπτει από το ERGP 2015report to the European Commission on Legal regimes applicable to European domestic or cross-border e-commerce parcel delivery [ERGPPL (15)28], σ. 12.

36 Πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2016 [COM(2016) 285 τελικό].

37 Η υπογράμμιση δική μου.

38 Αντίστοιχη αναφορά περιέχεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, το οποίο ορίζει ότι «οι απλές μεταφορές δεν θεωρούνται υπηρεσίες παράδοσης δεμάτων».

39 Απόφαση της 19ης Μαΐου 1993, C-320/91, EU:C:1993:198, σκέψη 19, υπό την έννοια ότι «[δύνανται] να διαχωριστούν από την υπηρεσία γενικού συμφέροντος, οι οποίες καλύπτουν ειδικές ανάγκες επιχειρηματιών και προϋποθέτουν ορισμένες πρόσθετες παροχές [...], όπως η κατ' οίκον συλλογή της αλληλογραφίας, η μεγαλύτερη ταχύτητα μεταφοράς ή η αξιοπιστία στη διανομή ή, ακόμη, η δυνατότητα αλλαγής του προορισμού καθ' οδόν [...]».

40 Απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2011, C-148/10, EU:C:2011:654, σκέψεις 30 και 52. Στη σκέψη 20 αναφέρεται ότι η προσφεύγουσα στην υπόθεση εκείνη εταιρία θεωρούσε ότι οι υπηρεσίες ταχυμεταφοράς που παρείχε δεν μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως ταχυδρομικές υπηρεσίες.

41 Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2016, C-2/15, EU:C:2016:880, σκέψη 31.

42 Απόφαση της 15ης Ιουνίου 2017, C-368/15, EU:C:2017:462, σκέψη 29.

43 Βλ. αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2008/6.

υπηρεσιών, χαρακτηριζόμενο από τις υψηλού επιπέδου παροχές του, οι οποίες αμείβονται αναλόγως από τους πελάτες. Επιπλέον, οι ορισμοί που περιέχει η οδηγία 97/67, όπως αυτός των «ταχυδρομικών υπηρεσιών» ή του «ταχυδρομικού αντικειμένου»⁴⁴, είναι αρκούντως ευρείς ώστε να συμπεριλαμβάνουν τις ειδικές αυτές υπηρεσίες υψηλής προστιθεμένης αξίας⁴⁵.

48. Βάσει των ως άνω παραδοχών, μολοντί απόκειται εν τέλει στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει εάν η εθνική του νομοθεσία είναι σύμφωνη με την οδηγία 97/76 υπό το πρίσμα της αποφάσεως που θα εκδώσει το Δικαστήριο, θεωρώ ότι οι διατάξεις που αναφέρονται στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα της διατάξεως παραπομπής είναι σύμφωνες με την οδηγία αυτή. Αφενός, το ίδιο αυτό δικαστήριο επιβεβαίωσε την επί λέξει μεταφορά του άρθρου 2, σημεία 1, 1α και 6, της οδηγίας 97/67 στο άρθρο 2, στοιχεία α και f, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999. Αφετέρου, τα άρθρα 1, παράγραφος 1, στοιχεία g, i και r, και 8, παράγραφος 4, του κανονισμού περί αδειών, συμφωνούν με την ερμηνεία των ταχυδρομικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών μεταφοράς που προτείνω.

49. Τούτο ισχύει ιδίως λόγω του ότι ο κανονισμός αυτός (άρθρο 8, παράγραφος 4) δεν απαιτεί γενική άδεια για τη δραστηριότητα της απλής μεταφοράς. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο r, η έννοια αυτή ορίζεται ως «η άσκηση δραστηριοτήτων σχετικών με το στάδιο μεταφοράς, οι οποίες δεν συμπεριλαμβάνουν την άσκηση άλλων δραστηριοτήτων που εντάσσονται στα στάδια της ακολουθίας των ταχυδρομικών υπηρεσιών, όπως αυτές ορίζονται στο στοιχείο g», το οποίο ορίζει την έννοια των «ταχυδρομικών υπηρεσιών».

Γ. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

1. Σύνοψη των απόψεων των διαδίκων

50. Η Confetra ισχυρίζεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67, η επιβολή της υποχρέωσης για απόκτηση γενικής άδειας στις επιχειρήσεις που δεν παρέχουν την καθολική υπηρεσία εξαρτάται από την ανάγκη να διασφαλιστεί η τήρηση των βασικών απαιτήσεων, όπως αυτές προβλέπονται από το άρθρο 2, σημείο 19. Κατά την άποψή της, στην Ιταλία, η άδεια επιβλήθηκε χωρίς οι αρχές να έχουν προβεί σε εκτίμηση της ανάγκης για τη λήψη ρυθμιστικών μέτρων στηριζόμενων σε τέτοιες προϋποθέσεις. Επιπλέον, θεωρεί δυσανάλογα επαχθείς τις υποχρεώσεις που βαρύνουν την ίδια.

51. Η AICAI κ.λπ. και η UPS συμμερίζονται τις επικρίσεις αυτές. Προσθέτουν ότι στην αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών υπάρχει ανταγωνισμός υψηλού επιπέδου και δεν εντοπίζουν καμία αδυναμία επιβάλλουσα την προστασία λόγω γενικού συμφέροντος (βασικές απαιτήσεις), οι οποίοι δικαιολογούν την επιβολή προϋποθέσεων. Το γεγονός ότι το άρθρο 1 του νομοθετικού διατάγματος 261/1999 χαρακτηρίζει ως υπέρτερο γενικό συμφέρον τις δραστηριότητες συλλογής, διαλογής, μεταφοράς και διανομής των ταχυδρομικών αντικειμένων δεν δικαιολογεί το καθεστώς υποχρεωτικής αδειοδότησεως, καθώς αυτό αναιρεί την πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67. Επιπλέον, πολλές από τις υποχρεώσεις του νομοθετικού αυτού διατάγματος υπάρχουν ήδη σε άλλες διατάξεις που διέπουν τον κλάδο.

52. Σύμφωνα με την Poste Italiane, το μεγάλο περιθώριο εκτιμήσεως που παρέχει η οδηγία 97/67 στα κράτη μέλη, όσον αφορά τη θέσπιση γενικής αδειοδότησεως και τον προσδιορισμό των μη καθολικών ταχυδρομικών υπηρεσιών που υπόκεινται σε αδειοδότηση, καθιστά το ιταλικό καθεστώς συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης. Η ίδια υποστηρίζει ότι ο εθνικός νομοθέτης στάθμισε την ανάγκη για ρυθμιστικά μέτρα υπό το πρίσμα των βασικών απαιτήσεων, με το άρθρο 6 του νομοθετικού διατάγματος

⁴⁴ Ας σημειωθεί ότι στις αποστολές αυτές περιλαμβάνονται τα ταχυδρομικά δέματα που περιέχουν εμπορεύματα με ή χωρίς εμπορική αξία και ότι στον τομέα αυτόν δραστηριοποιούνται κυρίως οι εταιρίες ταχυμεταφορών.

⁴⁵ Ως εκ τούτου, και σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η AICAI, δεν εφαρμόζεται σε αυτές η οδηγία 2006/123, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά.

261/1999 και τον χαρακτηρισμό των «υπηρεσιών υπέρτερου γενικού συμφέροντος» στο άρθρο 1. Όσον αφορά την αναλογικότητα, επισημαίνει ότι είναι θεμιτός ο σκοπός της τηρήσεως της εργατικής νομοθεσίας, σύμφωνα με το άρθρο 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67. Επιπλέον, η διαδικασία αδειοδοτήσεως περιορίζει όσο το δυνατόν λιγότερο τις θεμελιώδεις ελευθερίες, καθώς ο πάροχος των ταχυδρομικών υπηρεσιών μπορεί να αρχίσει να ασκεί τη δραστηριότητά του 45 ημέρες μετά την υποβολή της αιτήσεως.

53. Η Ιταλική Κυβέρνηση συμφωνεί με την Poste Italiane όσον αφορά το ευρύ πεδίο εκτιμήσεως των κρατών μελών, ιδίως λαμβανομένου υπόψη ότι η οδηγία 97/67 επιδιώκει μια ελάχιστη εναρμόνιση. Ως εκ τούτου, η κανονιστική εξουσία που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη δεν περιορίζεται στην καθολική υπηρεσία, αλλά οι αρχές πρέπει να μεριμνούν για το γενικό συμφέρον του τομέα στο σύνολό του⁴⁶.

54. Κατά την Επιτροπή, ένα καθεστώς όπως το επίδικο στην κρινόμενη υπόθεση επιτρέπεται, εάν δικαιολογείται από κάποια από τις βασικές απαιτήσεις του άρθρου 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67, και είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, καθώς και με τις επιταγές του άρθρου 9, παράγραφος 3, της ως άνω οδηγίας.

2. Νομική ανάλυση

55. Τα κράτη μέλη μπορούν κατ' αρχήν να εξαρτούν από τη χορήγηση γενικής άδειας την παροχή των ταχυδρομικών υπηρεσιών που δεν περιλαμβάνονται στην καθολική υπηρεσία: το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67 δεν αφήνει περιθώρια αμφιβολίας ως προς το ζήτημα αυτό⁴⁷. Όπως προεξέθεσα, στο μέτρο που οι εταιρίες ταχυδρομικής μεταφοράς⁴⁸ και ταχυμεταφοράς παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες, υπόκεινται στο καθεστώς γενικής άδειας.

56. Κατά την άποψή μου, η οποία συμπίπτει με αυτήν της Poste Italiane και της Ιταλικής Κυβερνήσεως, το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 97/67, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 22, παρέχει στις εθνικές αρχές ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως προκειμένου: α) να αποφασίσουν εάν θα καθιερώσουν καθεστώς χορηγήσεως γενικής άδειας και β) σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, να θέσουν τις σχετικές προϋποθέσεις, εντός των ορίων της ίδιας της οδηγίας.

57. Σύμφωνα με την ίδια αυτή διάταξη, η χορήγηση αδειών επιτρέπεται μόνον *εφόσον απαιτείται για να εξασφαλισθεί η συμμόρφωση με τις βασικές απαιτήσεις*. Το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών, το οποίο εξαρτάται από τη διευκρίνιση των διατάξεων της οδηγίας στην οποία αυτά υποχρεούνται να προσαρμόσουν την εθνική έννομη τάξη⁴⁹, περιορίζεται εν προκειμένω σημαντικά, καθόσον οι *βασικές απαιτήσεις* διατυπώνονται ρητώς και εξαντλητικώς⁵⁰ στο άρθρο 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67.

46 Η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, σημείο 44).

47 Η παροχή υπηρεσιών που δεν εμπίπτουν στην καθολική υπηρεσία μπορεί να εξαρτηθεί μόνον από τη χορήγηση γενικής άδειας. Βλ. απόφαση της 15ης Ιουνίου 2017, Ilves Jakelu (C-368/15, EU:C:2017:462, σκέψη 30).

48 Παραπέμπω σε όσα αναφέρθηκαν ήδη σε σχέση με την απλή μεταφορά, η οποία αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 97/67 και την εθνική νομοθεσία περί ταχυδρομικών υπηρεσιών.

49 Απόφαση της 8ης Μαΐου 2008, Danske Svineproducenter (C-491/06, EU:C:2008:263, σκέψη 31).

50 Το γράμμα της διατάξεως δεν αφήνει περιθώριο για αμφιβολίες όσον αφορά τους περιορισμένους λόγους που μπορούν να αποτελέσουν βασικές απαιτήσεις.

58. Κατά συνέπεια, το κράτος μέλος που αποφασίζει να εξαρτήσει την πρόσβαση στην αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών από τη χορήγηση γενικής άδειας, υποχρεούται να αιτιολογεί την απόφασή του με βάση μία ή περισσότερες *απαιτήσεις*, οι οποίες, στην πραγματικότητα, αποτελούν *γενικούς λόγους* πολύ διαφορετικών ειδών⁵¹. Δεν είναι απαραίτητο το κράτος μέλος να επικαλεστεί όλους αυτούς τους *γενικούς λόγους μη οικονομικής φύσεως* στους οποίους αναφέρεται η διάταξη. Αρκεί να επιλέξει να δικαιολογήσει το καθεστώς των γενικών αδειών με βάση κάποιον ή κάποιους από αυτούς.

59. Το νομοθετικό διάταγμα 261/1999 χαρακτηρίζει ως «δραστηριότητες υπέρτερου γενικού συμφέροντος» τη συλλογή, τη διαλογή, τη μεταφορά και τη διανομή των ταχυδρομικών αντικειμένων. Η μεταγενέστερη απόφαση 129/15, της οποίας η αιτιολογική έκθεση περιλαμβάνει ευρεία ανάλυση των λόγων που οδήγησαν στην έκδοση του κανονισμού περί αδειών⁵², αναφέρει ότι προηγήθηκε δημόσια διαβούλευση σχετικά, μεταξύ άλλων, με την υποχρέωση τηρήσεως των απαιτήσεων που αφορούν την εργατική νομοθεσία.

60. Η διαφωνία έγκειται στο αν οι ιταλικές αρχές, υποβάλλοντας στην υποχρέωση αποκτήσεως γενικής άδειας τους παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών που δεν περιλαμβάνονται στην καθολική υπηρεσία, προέβησαν σε ορθή χρήση του περιθωρίου εκτιμήσεως που τους παρέχει η οδηγία 97/67.

61. Η οδηγία 97/67 δεν απαιτεί λεπτομερή αναφορά στη *σκοπιμότητα* (η οποία εξαρτάται από τα κριτήρια εκτιμήσεως κάθε κράτους μέλους) της θεσπίσεως του καθεστώτος αυτού, απαιτεί, όμως, να συμμορφούται το καθεστώς αυτό προς τις απαιτήσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 9, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο της 2, σημείο 19. Εάν, δηλαδή, ένα κράτος μέλος αποφασίσει να εξαρτήσει την παροχή των υπηρεσιών αυτών από αδειοδότηση, υποχρεούται να συνδέσει τη θέσπισή της με κάποιον από τους γενικούς λόγους της οδηγίας 97/67.

62. Όπως προκύπτει από τις αποφάσεις περί παραπομπής, προσδιορίζοντας τις «βασικές απαιτήσεις» που οδήγησαν τον Ιταλό νομοθέτη στην υπαγωγή της δραστηριότητας εταιριών όπως οι προσφεύγουσες στο καθεστώς γενικής άδειας, το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο υ, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999 αναφέρει ορισμένες από τις προβλεπόμενες στην οδηγία 97/67 απαιτήσεις (όπως, για παράδειγμα, μεταξύ άλλων, τη διασφάλιση του απορρήτου της αλληλογραφίας ή την προστασία των προσωπικών δεδομένων).

63. Στον κατάλογο αυτόν περιλαμβάνονται επίσης ο σκοπός της διατηρήσεως των ασφαλιστικών υποχρεώσεων των εργαζομένων στις εταιρίες ταχυδρομικών υπηρεσιών, καθώς και της εθνικής εργατικής νομοθεσίας και των συλλογικών συμβάσεων του κλάδου. Υπάρχουν στοιχεία σχετικά με τον συγκεκριμένο αυτόν σκοπό στα μεταγενέστερα του νομοθετικού διατάγματος νομοθετικά κείμενα, γεγονός που επέτρεψε στην Poste Italiane⁵³ να ισχυριστεί ότι η ιταλική νομοθεσία επικαλείται έναν από τους λόγους γενικού συμφέροντος (την «τήρηση των όρων και προϋποθέσεων των καθεστώτων απασχόλησης και κοινωνικής ασφάλισης, όπως ορίζονται από τον νόμο, τους κανονισμούς ή διοικητικές διατάξεις και/ή από συλλογικές συμβάσεις») που προβλέπει το άρθρο 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67⁵⁴.

51 Μεταξύ αυτών υπάρχουν πολύ ετερόκλητα δημόσια συμφέροντα, όπως το απόρρητο της αλληλογραφίας, η ασφάλεια της μεταφοράς επικίνδυνων ουσιών, η προστασία των προσωπικών δεδομένων, η προστασία του περιβάλλοντος και η χωροταξία.

52 Βλ. σημεία 65 και 66 της αιτιολογικής εκθέσεως της αποφάσεως 129/15. Κατά την άποψή μου, η απόφαση αυτή είναι σύμφωνη με την υποχρέωση κάθε δημόσιας αρχής να αιτιολογεί τις πράξεις της, ενώ, στην περίπτωση αυτή, προηγήθηκε διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με το περιεχόμενο της νομοθετικής ρυθμίσεως περί ταχυδρομικών υπηρεσιών όσον αφορά τις άδειες παροχής τους.

53 Στο σημείο 55 των παρατηρήσεών της, όπου παραπέμπει στα άρθρα 10, παράγραφος 4, στοιχείο γ', και 11, παράγραφος 1, στοιχεία β' και γ', του κανονισμού.

54 Η αιτιολογική αυτή σκέψη προστέθηκε με την κοινή γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά τη μεταρρύθμιση της οδηγίας 97/67 από την οδηγία 2008/6, δεδομένης «της πολιτικής σημασίας των κοινωνικών παραμέτρων στο πλαίσιο της διαδικασίας [πλήρους απελευθέρωσης της αγοράς]» [κοινή θέση (ΕΚ) αριθ. 19/2007, της 8ης Νοεμβρίου 2007, που καθορίστηκε από το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 97/67/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πλήρη υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ 2007, C 307 Ε, σ. 22)].

64. Δεδομένου ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, νομιμοποιείται η ίδια η ύπαρξη της γενικής άδειας για τις επίμαχες ταχυδρομικές υπηρεσίες, το αιτούν δικαστήριο ερωτά εάν οι ιταλικές αρχές εξάρτησαν τη χορήγηση της άδειας αυτής από την εκπλήρωση δυσανάλογα επαχθών υποχρεώσεων. Με τις διατάξεις περί παραπομπής, ωστόσο, δεν διευκρινίζεται⁵⁵ ποιες συγκεκριμένες υποχρεώσεις (εκτός από αυτήν της χρηματοδότησεως της καθολικής υπηρεσίας⁵⁶, στην οποία θα αναφερθώ στη συνέχεια) θα μπορούσαν να θεωρηθούν υπερβολικές.

65. Κατά την άποψή μου, οι υποχρεώσεις του άρθρου 11 του κανονισμού περί αδειών δεν είναι δυσανάλογα επαχθείς. Θεωρώ αρκούντως εύλογες τις σχετικές με τους χρήστες υποχρεώσεις, όπως περιλαμβάνονται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού (τη θέση σε ευδιάκριτο σημείο των διακριτικών της εταιρίας, τη δημοσιοποίηση του καταλόγου υπηρεσιών και την τήρηση των σχετικών γενικών κανόνων). Το ίδιο ισχύει και με τις υποχρεώσεις «πληροφόρησης» που προβλέπει η παράγραφος 3 (διαβίβαση στην AGCom ή στο αρμόδιο υπουργείο των στοιχείων που αφορούν τη δραστηριότητα και τα παράπονα των χρηστών, καθώς και γνωστοποίηση των μεταβολών που επήλθαν μετά την αρχική αδειοδότηση).

66. Όσον αφορά την παράγραφο 1 του άρθρου 11 του κανονισμού αυτού, η υποχρέωση την οποία αφορά ως επί το πλείστον η διαφορά είναι αυτή του στοιχείου f, με την οποία θα ασχοληθώ στη συνέχεια. Δεν θεωρώ δυσανάλογα επαχθείς τις λοιπές υποχρεώσεις της παραγράφου αυτής: ορισμένες (στοιχεία a και b) αφορούν την πρόσληψη και το εργασιακό καθεστώς των εργαζομένων, οι οποίοι πρέπει να έχουν λευκό ποινικό μητρώο, καθώς και την τήρηση των διατάξεων και των εθνικών συμβάσεων για τις συνθήκες εργασίας· οι λοιπές (στοιχεία c, d και e) αφορούν τις σχέσεις του παρόχων με τις διοικητικές αρχές, συμπεριλαμβανομένης της καταβολής των τελών για τη λειτουργία της επαληθεύσεως και του ελέγχου, η οποία εμπίπτει στις αρμοδιότητές τους, ή της συνεισφοράς στις δαπάνες της AGCom, καθώς και της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως των ενδεχόμενων μεταβολών σε σχέση με τις αρχικές απαιτήσεις.

67. Καίτοι η τελική εκτίμηση απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, επαναλαμβάνω ότι, κατά την άποψή μου, οι προεκτεθείσες υποχρεώσεις είναι συμβατές με την παροχή ταχυδρομικών υπηρεσιών, χωρίς να είναι υπέρμετρα επαχθείς, σε ένα πλαίσιο που συνδυάζει την επιχειρηματική ελευθερία των παρόχων με την υπαγωγή σε κάποιους ελάχιστους κανόνες εύρυθμης λειτουργίας, υπό την εποπτεία των αρμόδιων προς τούτο δημοσίων αρχών.

Δ. Επί του τρίτου και του τέταρτου προδικαστικού ερωτήματος

1. Σύνοψη των απόψεων των διαδίκων

68. Η Confetra⁵⁷ υποστηρίζει τη γραμματική ερμηνεία των άρθρων 9, παράγραφοι 1 και 2, και 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 97/67, από τα οποία συνάγει ότι η υποχρέωση συνεισφοράς στο ταμείο αποζημιώσεως για το κόστος της καθολικής υπηρεσίας πρέπει να βαρύνει μόνον τους φορείς που την παρέχουν (και, επομένως, όχι τις προσφεύγουσες). Το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση που προβλέπει την *αυτόματη* υποχρέωση συνεισφοράς στο ταμείο αυτό, χωρίς να διακρίνει με βάση την κατάσταση των συνεισφερόντων ή των σχετικών αγορών.

⁵⁵ Στα σημεία 2.5.2.2, 2.5.2.3 και 2.5.2.4 των εν λόγω αποφάσεων δεν προσδιορίζεται καμιά συγκεκριμένη υποχρέωση που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «δυσανάλογη, παράλογη και υπερβολική».

⁵⁶ Σημεία 2.5.2.5 επ. των αποφάσεων παραπομπής.

⁵⁷ Η ίδια υποστηρίζει πρώτα απ' όλα ότι τα δύο ερωτήματα υποβάλλονται επικουρικός, για την περίπτωση στην οποία δοθεί αρνητική απάντηση στα άλλα δύο.

69. Η AICAI κ.λπ. και η UPS συμμερίζονται την άποψη της Confetra. Προσθέτουν ότι, από γραμματικής, τελολογικής, συστηματικής και ιστορικής απόψεως, η αναφορά του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 97/67 στις «άδειες» δεν περιλαμβάνει εκείνες της παραγράφου 1 και ότι, επομένως, η συνεισφορά στο ταμείο αποζημιώσεως βαρύνει μόνον τους παρόχους καθολικής υπηρεσίας. Ισχυρίζονται ότι η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6 συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας αυτής.

70. Αντιθέτως, κατά την Poste Italiane και την Ιταλική Κυβέρνηση, το άρθρο 3, παράγραφος 12, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999, το οποίο αφορά τη συνεισφορά στο ταμείο αποζημιώσεως για το κόστος της καθολικής υπηρεσίας εκ μέρους των παρόχων ταχυδρομικών υπηρεσιών που δεν περιλαμβάνονται στην καθολική υπηρεσία, δεν έχει άμεση εφαρμογή. Εξαρτάται από την επαλήθευση εκ μέρους της AGCom του καθαρού κόστους και του άδικου χαρακτήρα της οικονομικής επιβαρύνσεως του παρόχου της υπηρεσίας αυτής, καθώς και από τον τρόπο χρηματοδοτήσεώς της. Οι εν λόγω διάδικοι διευκρινίζουν ότι, σύμφωνα με τα άρθρα 11, παράγραφος 1, στοιχείο f, και 15, παράγραφος 2, του κανονισμού περί αδειών, η υποχρέωση συνεισφοράς στο ταμείο αυτό εκτιμάται κατά περίπτωση και εξαρτάται από τον εναλλάξιμο χαρακτήρα των παρεχομένων υπηρεσιών σε σχέση με τις περιεχόμενες στην καθολική υπηρεσία, τα χαρακτηριστικά των οποίων εξελίσσονται αναλόγως των οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών παραγόντων.

71. Οι εν λόγω διάδικοι ισχυρίζονται ότι, παρά την ατυχή του διατύπωση, το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/67 αναφέρεται στις άδειες γενικώς και δεν περιορίζεται σε αυτές που αφορούν την καθολική υπηρεσία της παραγράφου 1, παρόλο που η σύνδεση των δύο παραγράφων ενδέχεται να δημιουργεί τέτοια εντύπωση. Η γραμματική, συστηματική, λογική και τελολογική ερμηνεία της διατάξεως επιβεβαιώνουν την άποψη αυτή.

72. Η Γαλλική Κυβέρνηση, η οποία παρενέβη στην επ' ακροατηρίου συζήτηση αποκλειστικά για να απαντήσει στα δύο αυτά ερωτήματα, υποστηρίζει ότι, από τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των εταιριών ταχυμεταφοράς, την προστιθέμενη αξία των υπηρεσιών τους, τον τρόπο με τον οποίον τις χρησιμοποιούν οι πελάτες και την κοστολόγησή τους, προκύπτει ότι δεν πρέπει να υποχρεώνονται σε συνεισφορά στο ταμείο αποζημιώσεως.

73. Η Επιτροπή αμφισβητεί το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων, τα οποία θεωρεί υποθετικά, καθώς η AGCom δεν έχει λάβει μέχρι τώρα καμιά απόφαση που να υποχρεώνει τις εταιρίες αυτές να συνεισφέρουν στο ταμείο αποζημιώσεως. Κατά τα λοιπά, συμμερίζεται την άποψη της Poste Italiane και της Ιταλικής Κυβερνήσεως σχετικά με τη δυνατότητα να συμμετέχουν στο ταμείο αυτό εταιρίες που παρέχουν υπηρεσίες εναλλάξιμες με τις παρεχόμενες στο πλαίσιο της καθολικής υπηρεσίας.

2. Νομική ανάλυση

α) Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων

74. Η ένσταση της Επιτροπής σχετικά με τον υποθετικό χαρακτήρα των προδικαστικών ερωτημάτων υπαγορεύει την εξέταση του παραδεκτού του σχετικού τμήματος της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

75. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση κατέστη σαφές ότι η AGCom δεν έχει δημιουργήσει ταμείο αποζημιώσεως για το κόστος της καθολικής υπηρεσίας και, ως εκ τούτου, δεν έχει υποχρεώσει καμιά εταιρία να συνεισφέρει σε αυτό⁵⁸. Αν ισχύει κάτι τέτοιο –και τούτο μένει να διαπιστωθεί από το δικαστήριο της ουσίας–, το τρίτο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα της διατάξεως παραπομπής είναι υποθετικά, αφορούν το μέλλον και το περιεχόμενό τους είναι ακόμη αβέβαιο, γεγονός που τα καθιστά απαράδεκτα⁵⁹.

76. Θα μπορούσε, ωστόσο, να γίνει δεκτό το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, αν θεωρηθεί ως αόριστη διατύπωση μιας αμφιβολίας όσον αφορά το συμβατό της οδηγίας 97/67 με εθνικές διατάξεις, οι οποίες, στο μέλλον, θα επιτρέπουν –χωρίς να επιβάλλουν– τη συνεισφορά στο ταμείο αποζημιώσεως σε όσους είναι κάτοχοι γενικής άδειας.

77. Εν πάση περιπτώσει, θα εκθέσω την άποψή μου σε σχέση και με τα δύο προδικαστικά ερωτήματα, στα οποία μπορεί να δοθεί κοινή απάντηση, για την περίπτωση που το Δικαστήριο αποφασίσει να απορρίψει την ένσταση απαραδέκτου.

β) Επί της ουσίας

78. Η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 97/67 στις γενικές άδειες επιβεβαιώθηκε με την απόφαση DHL Express (Austria)⁶⁰. Το Δικαστήριο επισήμανε, ειδικότερα, ότι από το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 97/67 συνάγεται ότι ο όρος «άδειες» αναφέρεται τόσο στις άδειες της παραγράφου 2, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω άρθρου (ειδικές), όσο και σε εκείνες της παραγράφου 1 (γενικές).

79. Μολονότι το προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση εκείνη αφορούσε το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τέταρτη περίπτωση, της ίδιας οδηγίας, η αμφιβολία επικεντρωνόταν στην έννοια του όρου «άδειες», την οποία το Δικαστήριο εξέτασε σε σχέση με όλες τις περιπτώσεις της ίδιας αυτής διατάξεως.

80. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει από άποψη αρχής εμπόδιο στο να εξαρτούν τα κράτη μέλη τη χορήγηση γενικών αδειών από την υποχρέωση συνεισφοράς στο ταμείο αποζημιώσεως.

81. Η καθιέρωση ενός ταμείου τέτοιας φύσεως, υπό τις προϋποθέσεις που περιγράφονται στο άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 97/67, αποτελεί μία από τις μεθόδους που παρέχονται στα κράτη μέλη για τη χρηματοδότηση της καθολικής υπηρεσίας. Η καθολική υπηρεσία, όπως προανέφερα, αποτελεί στην πραγματικότητα έναν μηχανισμό εξισορροπήσεως στο πλαίσιο της διαδικασίας απελευθερώσεως και ανοίγματος στον ανταγωνισμό της σχετικής αγοράς, η οποία ολοκληρώθηκε με την οδηγία 2008/6. Με τη χρηματοδότησή της από τους παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών, επιδιώκεται η καθιέρωση κάποιας ισοτιμίας μεταξύ τους, καθώς οι νέες εταιρίες στην αγορά, οι οποίες δεν αντιμετωπίζουν τις ίδιες δαπάνες με τους παρόχους στους οποίους έχει ανατεθεί η καθολική υπηρεσία⁶¹, υποχρεώνονται να συνεισφέρουν στο εν λόγω ταμείο και να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση ορισμένων υποχρεώσεων που στηρίζονται στην αρχή της αλληλεγγύης.

58 Ο εκπρόσωπος της AICAI αναγνώρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η ανησυχία των παρόχων αφορά τον κίνδυνο να συσταθεί ένα τέτοιο ταμείο και να υποχρεωθούν οι πάροχοι να το χρηματοδοτούν στο μέλλον. Αφού δήλωσε ότι η ιταλική νομοθεσία περί ταχυδρομικών υπηρεσιών βρισκόταν *in itinere*, συμφώνησε ότι, ως έχουν τα πράγματα επί του παρόντος από νομοθετικής απόψεως, το εμπόδιο που αντιμετωπίζουν οι εν λόγω πάροχοι δεν είναι πραγματικό, αλλά υποθετικό.

59 Βλ. συναφώς απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:590, σκέψεις 17 και 18 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

60 Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2016 (C-2/15, EU:C:2016:880, σκέψεις 22 έως 28). Βλ., επίσης, σημεία 28 επ. των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην ίδια υπόθεση (EU:C:2016:168).

61 Σύμφωνα με την Επιτροπή, το 2015, ο πάροχος της καθολικής υπηρεσίας σε όλα τα κράτη μέλη εξακολουθούσε να είναι ο δημόσιος φορέας που παρείχε παραδοσιακά τις ταχυδρομικές υπηρεσίες [SWD(2015) 207 τελικό, σ. 13].

82. Η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6 παρέχει τη δυνατότητα να ζητείται από τους παρόχους ταχυδρομικών υπηρεσιών να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση του ταμείου αυτού. Βεβαίως, η διάταξη αυτή αφορά τους παρόχους που είναι κάτοχοι γενικών αδειών. Αρκεί οι ταχυδρομικές υπηρεσίες τις οποίες παρέχουν με τις άδειες αυτές (και οι οποίες «δεν πρέπει απαραίτητως να καλύπτουν όλα τα χαρακτηριστικά της καθολικής υπηρεσίας») να παρουσιάζουν, από την άποψη του χρήστη, «επαρκώς εναλλακτικό χαρακτήρα» σε σχέση με εκείνες της καθολικής υπηρεσίας.

83. Αν ο χρήστης μπορεί να υποκαταστήσει την υπηρεσία που θα του παρείχε ο πάροχος της καθολικής υπηρεσίας με μία υπηρεσία από πάροχο ταχυδρομικών υπηρεσιών, μπορεί να συναχθεί η *εναλλαξιμότητα* των δύο υπηρεσιών και τούτο, επαναλαμβάνω, αρκεί για να επιτραπεί η υπαγωγή του πρώτου παρόχου στην υποχρέωση χρηματοδότησεως στο ταμείο αντισταθμίσεως⁶².

84. Πιστεύω ότι η ιταλική νομοθεσία στην οποία αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο ανταποκρίνεται σε αυτό το υπόδειγμα. Αφενός, τα άρθρα 6, παράγραφος 1α, και 10, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 261/1999 προβλέπουν τη συμμετοχή των κατόχων γενικών αδειών στο ταμείο αποζημιώσεως για την καθολική υπηρεσία όταν αυτοί παρέχουν υπηρεσίες *εναλλάξιμες* με εκείνες της καθολικής υπηρεσίας.

85. Αφετέρου, και τούτο αποτελεί καθοριστικό κανονιστικό στοιχείο, το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο f, και το άρθρο 15, παράγραφος 2, του κανονισμού περί αδειών, ρυθμίζουν με την ίδια ακριβώς διατύπωση⁶³ την υποχρέωση συνεισφοράς στο εν λόγω ταμείο, παραπέμποντας στις προϋποθέσεις της αιτιολογικής σκέψεως 27 της οδηγίας 2008/6. Δεν κατανοώ για ποιον λόγο θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι προσκρούει στην οδηγία αυτή εθνική διάταξη, η οποία ακολουθεί ακριβώς τις διατάξεις της οδηγίας αυτής που προσδιορίζουν την έκταση της υποχρέωσης χρηματοδότησεως του ταμείου αποζημιώσεως.

86. Κατά συνέπεια, δεν διαπιστώνω στις διατάξεις αυτές της ιταλικής νομοθεσίας καμιάν αντίθεση προς την οδηγία 97/67. Εάν, στο μέλλον, η AGCom αποφασίσει να εφαρμόσει τον κανονισμό αυτόν και να απαιτήσει συνεισφορά και από τις δύο κατηγορίες εταιριών, τότε, και όχι τώρα, θα πρέπει να διαπιστωθεί σε ποιον βαθμό τηρεί τα κριτήρια που προβλέπονται από την οδηγία 97/67.

V. Πρόταση

87. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Διοικητικού Περιφερειακού Πρωτοδικείου του Lazio, Ιταλία) ως εξής:

«1) Το άρθρο 2, σημεία 1, 1α και 6, της οδηγίας 97/67, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς κοινοτικών ταχυδρομικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, όπως έχει τροποποιηθεί από την οδηγία 2008/6, δεν αντιτίθεται σε εθνική διάταξη περί των ταχυδρομικών υπηρεσιών, η οποία υπάγει στο πεδίο εφαρμογής της τις υπηρεσίες οδικών μεταφορών, μεταφορών εμπορευμάτων και ταχυμεταφορών, όταν ασκούν δραστηριότητες συλλογής, διαλογής, μεταφοράς και διανομής ταχυδρομικών αντικειμένων, και αποκλείει από το εν λόγω πεδίο εφαρμογής τις υπηρεσίες «απλής μεταφοράς».

⁶² Όπως είναι λογικό, στην περίπτωση αυτή πρέπει να τηρηθούν και οι λοιπές συναφείς διατάξεις της οδηγίας 97/67 (μεταξύ των οποίων εκείνη που προβλέπει ότι δεν επιτρέπεται η ταυτόχρονη επιβολή υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας και οικονομικών συνεισφορών σε μηχανισμό επιμερισμού του κόστους για τα ίδια στοιχεία της καθολικής υπηρεσίας ή για τα ίδια τμήματα της εθνικής επικράτειας).

⁶³ Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, η συνεισφορά στη χρηματοδότηση του κόστους παροχής της καθολικής υπηρεσίας εξαρτάται από τη συνδρομή των προϋποθέσεων που αναφέρονται στην αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6.

- 2) Τα άρθρα 9, παράγραφος 1, και 2, σημείο 19, της οδηγίας 97/67, καθώς και η αρχή της αναλογικότητας, δεν αντιτίθενται σε εθνική διάταξη, όπως η εφαρμοστέα στη διαφορά της υποθέσεως της κύριας δίκης, η οποία επιβάλλει στους παρόχους υπηρεσιών οδικών μεταφορών, μεταφορών εμπορευμάτων και ταχυμεταφορών την υποχρέωση να διαθέτουν γενική άδεια.
- 3) Τα άρθρα 7, παράγραφος 4, και 9, παράγραφος 2, της οδηγίας 97/67 δεν αντιτίθενται σε εθνική διάταξη, όπως η εφαρμοστέα στη διαφορά της υποθέσεως της κύριας δίκης, η οποία επιτρέπει την επιβολή στους κατόχους γενικών αδειών της υποχρεώσεως συνεισφοράς στη χρηματοδότηση του ταμείου αποζημιώσεως για το κόστος της καθολικής υπηρεσίας, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις στις οποίες αναφέρεται η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2008/6».