



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 28 november 2017¹

Gevoegde zaken C-259/16 en 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)
tegen
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
Ministero dello Sviluppo Economico,
in tegenwoordigheid van:
Poste Italiane SpA**

[verzoek van de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Lazio, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Postdiensten in de Europese Unie – Ondernemingen die actief zijn in de sector van het goederenvervoer, het vervoer over de weg of de expresbezorging van pakketten – Machtigingen voor de verlening van postdiensten aan het publiek – Bijdrage aan de kosten van de universele dienst”

1. De geleidelijke liberalisering van de interne markt voor postdiensten, die essentieel zijn voor de economische en sociale cohesie, heeft het voor ondernemingen van uiteenlopende aard mogelijk gemaakt deze diensten aan te bieden, naast de klassieke aanbieders aan wie zij traditioneel waren toevertrouwd. Deze nieuwe situatie leidt ertoe dat onder meer precies moet worden bepaald wanneer aanbieders van vervoers- en koeriersdiensten moeten worden geacht in wezen postdiensten te verrichten.

2. Als tegenwicht voor deze liberalisering moeten de lidstaten de gebruikers het recht garanderen om op het gehele grondgebied permanent toegang te hebben tot die diensten (met name de zogenoemde basisdiensten) en moeten deze van een bepaalde kwaliteit en betaalbaar zijn. Dat is wat wordt bedoeld met *universele dienst*. De consensus over de centrale kenmerken hiervan vertoont echter scheuren wanneer moet worden bepaald door wie en hoe deze dienst moet worden gefinancierd.

¹ Oorspronkelijke taal: Spaans.

3. De Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Lazio, Italië) wenst, kort gezegd, te vernemen: a) of richtlijn 97/67/EG² van toepassing is op vervoers- en koeriersdiensten; b) indien dit het geval is, of de ondernemingen die deze diensten aanbieden hiervoor een vergunning nodig hebben, en c) of zij moeten bijdragen aan de financiering van de universele dienst in Italië.

4. Aan de oorsprong van het geschil liggen door vervoers- en koeriersbedrijven en verwante organisaties ingestelde beroepsprocedures tot nietigverklaring van een besluit en een regeling van de *Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni*³ alsook van een decreet van de *Ministro dello Sviluppo Economico*⁴ inzake het stelsel voor de verlening van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek.⁵

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

*Richtlijn 97/67*⁶

5. De overwegingen 22 en 23 luiden als volgt:

„(22) Overwegende dat de lidstaten op hun grondgebied de mogelijkheid moeten hebben om het verrichten van niet aan de leveranciers van de universele dienst voorbehouden postdiensten, door middel van passende vergunningsprocedures te regelen; dat deze procedures transparant, niet-discriminerend en evenredig moeten zijn en op objectieve criteria dienen te berusten;

(23) Overwegende dat de lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om het verlenen van vergunningen te onderwerpen aan verplichtingen betreffende universeledienstverlening of aan bijdragen aan een compensatiefonds dat bestemd is om de leverancier van de universele dienst compensatie te bieden voor onevenredige financiële lasten die voor hem uit de verlening van deze dienst voortvloeien [...]”.

6. Artikel 2 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) postdiensten: diensten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen;

1 bis) leverancier van postdiensten: onderneming die een of meer postdiensten aanbiedt.”

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (hierna: „richtlijn 97/67”) (PB 1998, L 15, blz. 14).

3 Toezichthouder communicatie, Italië; hierna: „AGCom”.

4 minister van Economische Ontwikkeling, Italië.

5 Zie voor de details van deze normen de punten 14-19 van deze conclusie.

6 Deze richtlijn is gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 (PB 2008, L 52, blz. 3; hierna: „richtlijn 2008/6”).

7. In punt 6 geeft artikel 2 de volgende definitie van postzendingen:

„postzending: geadresseerde zending in de definitieve vorm die een aanbieder van postdiensten verzorgt. Naast brievenpost worden bijvoorbeeld als postzending aangemerkt: boeken, catalogi, kranten, tijdschriften en postpakketten die goederen met of zonder handelswaarde bevatten”.

8. Ingevolge artikel 2, punt 19, zijn „essentiële eisen”:

„niet-economische redenen van algemeen belang die een lidstaat ertoe kunnen bewegen voorwaarden inzake het aanbieden van postdiensten op te leggen. Deze redenen zijn het vertrouwelijke karakter van de brievenpost, de veiligheid van het functioneren van het netwerk op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de naleving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en regelingen voor sociale zekerheid die in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgelegd en/of via collectieve onderhandelingen tussen de nationale partners zijn overeengekomen, in overeenstemming met het communautaire en het nationale recht, en, in gerechtvaardigde gevallen, de bescherming van gegevens, de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening [...]”.

9. Artikel 7 bepaalt:

„1. [...] De lidstaten mogen het aanbieden van de universele dienst financieren op een of meer van de in de leden 2, 3 en 4 vermelde wijzen, of op een andere met het Verdrag verenigbare wijze.

[...]

3. Wanneer een lidstaat vaststelt dat de universeledienstverplichtingen als vastgelegd in deze richtlijn voor de aanbieder(s) van de universele dienst nettokosten, berekend volgens de richtsnoeren van bijlage I, met zich brengen en een onredelijke financiële last inhouden, kan hij:

- a) een regeling instellen om de betrokken onderneming(en) compensatie uit overheidsmiddelen te bieden; of
- b) een regeling instellen voor het delen van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen door de aanbieders van de diensten en/of de gebruikers.

4. Ingeval de nettokosten uit hoofde van lid 3, onder b), worden gedeeld, kunnen de lidstaten een compensatiefonds instellen dat door middel van bijdragen van aanbieders van diensten [en/of gebruikers] kan worden gefinancierd [...]. De lidstaten kunnen het uit hoofde van artikel 9, lid 2, verlenen van machtigingen aan aanbieders van diensten onderwerpen aan de verplichting om financieel aan dit fonds bij te dragen of aan de universeledienstverplichtingen te voldoen. [...]”

10. Artikel 9 luidt:

„1. Voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kunnen de lidstaten algemene machtigingen instellen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen.

2. Voor diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kunnen de lidstaten machtigingsprocedures instellen, met inbegrip van individuele vergunningen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen en de universele dienstverlening te verzekeren.

Het verlenen van machtigingen kan:

[...]

- in voorkomend geval worden onderworpen aan de verplichting financieel aan de in artikel 7 bedoelde kostendelingsregelingen bij te dragen, indien het aanbieden van de universele dienst voor de overeenkomstig artikel 4 aangewezen aanbieder(s) van de universele dienst nettokosten en een onredelijke financiële last met zich meebrengt;

[...]

- in voorkomend geval worden onderworpen aan een verplichting tot naleving van de bij nationale wetgeving vastgestelde werkomstandigheden of deze verplichting opleggen.

[...]

Behalve in het geval van ondernemingen die overeenkomstig artikel 4 als aanbieders van de universele dienst zijn aangewezen, mag het verlenen van machtigingen niet:

- aan beperkingen in aantal onderworpen zijn;
- voor dezelfde elementen van de universele dienst of gedeelten van het nationale grondgebied universeledienstverplichtingen en tegelijkertijd financiële bijdragen aan een kostendelingsregeling opleggen;
- gepaard gaan met het stellen van voorwaarden die reeds krachtens andere, niet-sectorspecifieke nationale wetgeving voor ondernemingen gelden;

[...].”

Richtlijn 2008/6

11. Overweging 17 hiervan luidt:

„Louter vervoer dient niet als postdienst te worden beschouwd. [...]”

12. Overweging 27 luidt:

„(27) Aanbieders van postdiensten kunnen ertoe worden verplicht bij te dragen tot de financiering van de universele dienst, wanneer voorzien is in een compensatiefonds. Om te bepalen welke ondernemingen ertoe kunnen worden verplicht om tot een compensatiefonds bij te dragen, dienen de lidstaten na te gaan of de door die ondernemingen aangeboden diensten uit het oogpunt van de gebruiker kunnen worden aangemerkt als diensten die onder de werkingssfeer van de universele dienst vallen, aangezien zij in voldoende mate uitwisselbaar zijn met de universele dienst, rekening houdend met de kenmerken van de diensten, inclusief aspecten die een meerwaarde verlenen, alsook met het beoogde gebruik en de prijsstelling. Deze diensten hoeven niet noodzakelijkerwijze alle kenmerken van de universele dienst te vertonen, zoals dagelijkse bestelling of volledige nationale dekking.”

B. Italiaanse wetgeving

13. Richtlijn 97/67 is in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 261 van 22 juli 1999.⁷ De bij richtlijn 2008/6⁸ in die richtlijn aangebrachte wijzigingen zijn omgezet in nationaal recht bij decreto legislativo nr. 58 van 31 maart 2011.⁹

14. Artikel 6, leden 1 en 1 bis, van decreto legislativo nr. 261, zoals gewijzigd bij decreto legislativo nr. 58, schrijft voor:

„1 Voor het aanbieden van diensten aan het publiek die niet vallen onder de universele dienst, met inbegrip van de levering van privébriefbussen voor de bestelling van post, is een algemene machtiging [...] vereist.

1 bis De afgifte van een algemene machtiging kan, ook voor de aanbieder van de universele dienst, gelet op de situatie van de markt en de organisatie van de postdiensten, worden onderworpen aan welomschreven universeledienstverplichtingen [...] of aan verplichtingen financieel bij te dragen aan de in artikel 10 van dit decreet bedoelde kostendelingsregelingen. [...]”

15. Artikel 10, lid 2, van decreto legislativo nr. 261/1999 bepaalt:

„2. Houders van een individuele vergunning en van een algemene machtiging voor diensten ter vervanging van diensten die vallen onder de universele dienst zijn verplicht bij te dragen aan het in lid 1 bedoelde fonds tot een maximum van 10 % van hun bruto-inkomsten uit de activiteit waarvoor de vergunning is verleend.”

16. De regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek, die is vastgesteld door de AGCom¹⁰ (hierna: „regeling voor vergunningen”), bepaalt in artikel 1, lid 1, onder g), i), en r), het volgende:

„1. Voor de toepassing van deze regeling wordt verstaan onder:

[...]

g) ‚postdiensten’: diensten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen, daaronder begrepen diensten die vallen binnen de werkingssfeer van de universele postdienst;

[...]

i) ‚postdiensten met toegevoegde waarde’: diensten die kunnen worden herleid tot de universele postdienst en worden gekenmerkt door aanvullende prestaties, ook indien het afzonderlijke fasen van de postdienst betreft (bijvoorbeeld terhandstelling aan de geadresseerde, garantie van bezorging op een bepaald tijdstip, ophalen van het stuk aan huis, ontvangstbevestiging, mogelijkheid van adreswijziging, elektronisch volgen van een zending);

[...]

⁷ GURI nr. 182 van 5 augustus 1999.

⁸ Volgens de verwijzende rechter zijn in artikel 2, onder a) en f), van decreto legislativo nr. 261 de definities van artikel 2, punten 1, 1 bis en 6, van richtlijn 97/67 overgenomen (laatste alinea van punt 2.5.1. van de verwijzingsbeslissing).

⁹ GURI nr. 98 van 24 april 2011. Hierna: „decreto legislativo nr. 261/1999”.

¹⁰ Bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS (hierna: „besluit nr. 129/15”).

r) „zuivere vervoersdiensten”: verrichten van vervoerswerkzaamheden onder uitsluiting van andere werkzaamheden die behoren tot de fasen van de postdiensten omschreven onder g)”.

17. Ingevolge artikel 8, lid 4, van de regeling is „voor zuivere vervoersdiensten [...] geen algemene machtiging vereist”.

18. Op grond van artikel 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van de regeling voor vergunningen is de houder van een algemene machtiging verplicht bij te dragen aan het compensatiefonds ter dekking van de kosten van de universele dienst wanneer de voorwaarden van overweging 27 van richtlijn 2008/6 en artikel 10, lid 2, van decreto legislativo nr. 261/1999 zijn vervuld.

19. Het decreet van de minister van Economische Ontwikkeling¹¹ bepaalt in artikel 9 dat houders van een individuele vergunning of een algemene vergunning moeten voldoen aan de eisen van artikel 11 van de regeling.

II. Aan het geding ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vragen

20. Verzoeksters zijn ondernemingen en organisaties van ondernemingen die vervoers-, expeditie- en koeriersdiensten verrichten.¹² Hoewel zij stellen geen postdiensten aan te bieden, beschikken zij over de algemene machtiging bedoeld in artikel 6 van decreto legislativo nr. 261/1999, die zij wegens de vermeende onduidelijkheid van de Italiaanse regelgeving inzake die diensten uit voorzorg hadden aangevraagd.

21. In 2015 hebben zij bij de verwijzende rechter een verzoek ingediend om nietigverklaring van besluit nr. 129/15 en van de regeling voor vergunningen. Zij betoogden dat hun vervoers-, expeditie- en transitio-activiteiten alsook hun koeriersdiensten niet kunnen worden aangemerkt als postdiensten in de zin van artikel 2 van richtlijn 97/67 en artikel 1 van decreto legislativo nr. 261/1999. Zij bekritisieren de bestreden regelgeving ook omdat zij die ervaren als belastend, in strijd met het Unierecht en onevenredig aan de belangen die zij beoogt te beschermen en hun eigen activiteiten. In het bijzonder laken zij het feit dat een vergunning is vereist voor diensten die hiervan zouden moeten zijn vrijgesteld en hekelen zij de verplichting om bij te dragen aan het compensatiefonds voor de universele dienst.

22. Na in de verwijzingsbeslissing zijn opvatting uiteen te hebben gezet (die in grote lijnen gunstig is voor verzoeksters), heeft de verwijzende rechter besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat het recht van de Europese Unie, met name artikel [2], punten 1, 1 bis en 6,^[13] van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd en aangevuld bij richtlijn 2008/6, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling, met name artikel 2, onder a) en f), van decreto legislativo nr. [261]/1999, en artikel 1, lid 1, onder g) en r), gelezen in hun onderlinge samenhang, en onder i), van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek in bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 23 maart 2015 en de in het decreet van het ministerie van Economische Ontwikkeling van 29 juli 2015 bedoelde bijbehorende uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek, die ertoe strekken ook vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten onder postdiensten te brengen?

¹¹ Disciplinary delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali (besluit houdende de uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek) van 29 juli 2015 (GURI nr. 189 van 17 augustus 2015; hierna: „decreet”).

¹² In zaak C-260/16 zijn de verzoeksters enkel actief in de koeriersdienstenbranche.

¹³ De verwijzingsbeslissingen spreken van de artikelen 1 en 6, maar bedoeld wordt artikel 2, punten 1, 1 bis en 6.

- 2) Staat het recht van de Europese Unie, met name artikel 9, lid 1, en artikel [2], punt 19, van richtlijn 97/67 [...] alsook het evenredigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling, met name artikel 6, lid 1, van decreto legislativo nr. [261]/1999, en artikel 8 van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek in bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 23 maart 2015 en de in het decreet van het ministerie van Economische Ontwikkeling van 29 juli 2015 bedoelde bijbehorende uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek, die aanbieders van vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten verplichten ook over een algemene machtiging te beschikken voor andere situaties dan die welke de essentiële eisen voor het verrichten van postdiensten beogen te waarborgen?
- 3) Staat het recht van de Europese Unie, met name artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 [...] in de weg aan de toepassing van een nationale regeling, met name artikel 6, lid 1 bis, en artikel 10, lid 2, van decreto legislativo nr. 261/1999, alsook artikel 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek in bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 23 maart 2015, en artikel 9 van de in het decreet van het ministerie van Economische Ontwikkeling van 29 juli 2015 bedoelde bijbehorende uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek, die aanbieders van vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten verplichten bij te dragen aan het compensatiefonds voor de universele dienst?
- 4) Staat het recht van de Europese Unie, met name artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 [...] in de weg aan de toepassing van een nationale regeling, met name de artikelen 6 en 10 van decreto legislativo nr. 261/1999, alsook artikel 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek in bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 23 maart 2015, en artikel 9 van de in het decreet van het ministerie van Economische Ontwikkeling van 29 juli 2015 bedoelde bijbehorende uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek, die geen enkele beoordeling bevatten met betrekking tot de gevallen waarin de bijdrage aan het compensatiefonds voor de kosten van de universele dienst oppoortuun kan worden geacht en niet voorzien in gedifferentieerde toepassingsvoorschriften naargelang de subjectieve situatie van de belastingplichtigen en de situatie van de markt?"

III. Procedure bij het Hof

23. De verwijzingsbeslissing in zaak C-259/16 is bij de griffie van het Hof ingekomen op 10 mei 2016 en die in zaak C-260/16 de dag nadien, op 11 mei. Gezien de verknochtheid tussen beide zaken zijn zij gevoegd.

24. Confetra e.a.¹⁴, AICAI e.a.¹⁵, UPS Italia, Poste Italiane SpA, de Italiaanse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Al deze partijen alsook de Franse regering hebben deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 20 september 2017.

¹⁴ De opmerkingen zijn gezamenlijk ingediend door Confetra en de volgende ondernemingen en organisaties: Fedespedi, Associazione Fedit, Associazione non Riconosciuta Alsea, Società Tnt Global Express SpA, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Società Fercam SpA en Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl. Eenvoudigheidshalve zal ik ze hierna gezamenlijk aanduiden als „Confetra”.

¹⁵ De opmerkingen zijn ook ondertekend door de vertegenwoordigers van DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. en United Parcel Service Italia Ups Srl.

IV. Juridische analyse

A. Inleidende opmerkingen

25. In de vier prejudiciële vragen wordt de verenigbaarheid van het decreet met richtlijn 97/67 aan de orde gesteld. Die norm regelt echter niet zozeer de materiële als wel de procedurele aspecten van de verlening van vergunningen en machtigingen in de Italiaanse postbranche. De inhoudelijke aspecten worden in feite geregeld door de twee andere normen (namelijk decreto legislativo nr. 261/1999 en de regeling voor vergunningen).

26. Hoe dan ook is die analyse vrijwel onmogelijk aangezien in de eerste en de tweede vraag geen specifiek artikel van het decreet is genoemd. De derde en de vierde vraag verwijzen naar artikel 9 ervan, maar het lijkt mij niet noodzakelijk dit artikel te onderzoeken aangezien het eenvoudigweg verwijst naar de verplichtingen van houders van algemene machtigingen, die zijn vastgelegd in artikel 11 van de regeling voor vergunningen. Ik zal mij dus concentreren op de overige nationale normen waarop de verwijzing betrekking heeft.

27. Toen deze prejudiciële zaken in de fase van schriftelijke behandeling waren, heeft het Hof arrest gewezen in de zaak DHL Express (Austria)¹⁶ waarbij het heeft beslist over de vraag of een onderneming die actief is op het gebied van koeriers- en expresdiensten, gelet op artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67, verplicht is bij te dragen aan de financiering van de nationale regelgevende instantie die verantwoordelijk is voor die branche. De gevolgen van dat arrest en van het arrest van 15 juni 2017, Ilves Jakelu¹⁷, voor de onderhavige prejudiciële verwijzingen zijn ter terechtzitting besproken.

B. Eerste prejudiciële vraag

1. Samenvatting van de standpunten van partijen

28. Volgens Confetra verzet richtlijn 97/67 zich tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke vervoers-, expeditie- en koeriersdiensten binnen de werkingssfeer van postdiensten vallen. Noch de juridische definitie noch de aard van deze diensten houdt verband met postdiensten. Met name vervoerders die zich bezighouden met het ophalen of bestellen van postzendingen, wat bijkomende taken naast hun hoofdactiviteit (het vervoer) zijn, vallen buiten die richtlijn.

29. Confetra benadrukt de typische kenmerken van koeriersdiensten, zoals de flexibiliteit bij de behandeling van postpakketten, de individuele tariefstelling, de achterafbetaling, de levering van deur tot deur en andere vergelijkbare aspecten waardoor die diensten afwijken van de afhandeling van postzendingen in het kader van de universele dienst, ook al vormen zij daar een segment van. Confetra wordt in die mening ondersteund door AICAI e.a. en UPS.

30. Volgens AICAI e.a. is het antwoord op de eerste vraag te vinden in het arrest Corbeau¹⁸ en volgt uit overweging 18 van richtlijn 97/67 dat koeriersdiensten niet onder de universele postdienst vallen. Voorts stellen zij dat de definitie van artikel 2, lid 1, punt 1, van deze richtlijn vergelijkbaar is met die van de klassieke postdiensten, dat wil zeggen, standaarddiensten die zijn bestemd voor een algemene klantenkring. In die overweging wordt echter de fout gemaakt dat de typische kenmerken van een koeriersdienst worden gereduceerd tot een loutere postdienst met toegevoegde waarde.

¹⁶ Arrest van 16 november 2016, C-2/15, EU:C:2016:880.

¹⁷ Zaak C-368/15, EU:C:2017:462.

¹⁸ Arrest van het Hof van 19 mei 1993, C-320/91, EU:C:1993:198.

31. UPS merkt op dat postdiensten van algemeen economisch belang uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt¹⁹ op grond van artikel 1 juncto artikel 17, lid 1, onder a), daarvan. Bijgevolg zijn dergelijke postdiensten a contrario onderworpen aan richtlijn 97/67, terwijl de overige, waaronder de koeriersdiensten, onder richtlijn 2006/123 vallen. Zij wijst erop dat de beslissingspraktijk van de Commissie in het kader van de controle op concentraties bevestigt dat de markt voor standaardpakketten afwijkt van die voor exprespakketten.²⁰ De Commissie heeft namelijk gewezen op de beperkte aanwezigheid van traditionele aanbieders van standaardpostdiensten op de markt voor exprespост.²¹

32. Poste Italiane, de Italiaanse regering en de Commissie zijn het erover eens dat uit artikel 2, punten 1 en 1 bis, van richtlijn 97/67 juncto overweging 17 van richtlijn 2008/6 blijkt dat de definitie van postdiensten ziet op alle vervoersondernemingen die tevens een of andere van de voor postdiensten kenmerkende handelingen verrichten, zoals het ophalen, het sorteren of de distributie van postzendingen. Enkel gewone vervoersactiviteiten vallen buiten deze definitie.²² Ondernemingen die koeriersdiensten aanbieden, kunnen hier niet van worden uitgesloten want zij verrichten ook een of meer handelingen die kenmerkend zijn voor postdiensten.²³ De voor exprespост kenmerkende prestaties met toegevoegde waarde veranderen niets aan het feit dat dergelijke diensten tot de postdiensten behoren.

33. De Italiaanse regering wijst tevens op de te verwachten ontwikkeling van het afgeleide recht, die deze uitlegging staft. Zo maakt het voorstel voor verordening nr. 2016/149²⁴, anders dan de verwijzende rechter suggereert, geen onderscheid tussen „gewone” pakketten en „postpakketten”.

2. Juridische analyse

34. In artikel 1, eerste streepje, van richtlijn 97/67 worden gemeenschappelijke regels vastgesteld inzake de voorwaarden voor het aanbieden van „postdiensten” die, overeenkomstig de – uitputtende – definitie²⁵ van artikel 2, punt 1, van die richtlijn, „het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen” omvatten. Wegens het belang ervan voor de beantwoording van de vraag geef ik het vervoer vanaf nu cursief weer.

35. Het begrip „postzending” is geregeld in artikel 2, punt 6, van richtlijn 97/67. Een postzending bestaat in de zending aan een bepaalde geadresseerde in de definitieve vorm waarin deze door een aanbieder van postdiensten dient te worden vervoerd. Daarbij kan het uiteraard om brievenpost²⁶ gaan, maar ook om boeken, catalogi, kranten, tijdschriften en „postpakketten die goederen met of zonder handelswaarde bevatten”.

19 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) („richtlijn 2006/123”).

20 Zij noemt de beschikkingen van de Commissie van 26 augustus 1998, DHL/Deutsche Post, IV/M.1168, punt 17; 23 februari 1999, Deutsche Post/Securicor, IV/M.11347, en 30 januari 2013, UPS/TNT, M.6570.

21 Zij verwijst naar het arrest van het Hof van 23 april 2009, TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248, punt 46).

22 Zij voeren aan dat dit standpunt steun vindt in de arresten van 17 mei 2001, TNT Traco (C-340/99, EU:C:2001:281), en 13 oktober 2011, DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654), alsook in de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:168.

23 De Italiaanse regering en de Commissie verwijzen naar de mededeling van de Commissie over de toepassing van de mededingingsregels op de postsector en over de beoordeling van bepaalde overheidsmaatregelen met betrekking tot postdiensten (PB 1998, C 39, blz. 2).

24 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2016 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten [COM(2016) 285 final].

25 Arrest van 22 oktober 2015, Easy Pay en Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, punt 29).

26 Volgens artikel 2, punt 7, valt hieronder „een op enigerlei fysieke drager aangebrachte schriftelijke mededeling die wordt vervoerd en besteld op het door de afzender op de zending zelf of op de omslag daarvan vermelde adres. Boeken, catalogi, kranten en tijdschriften worden niet als brievenpost aangemerkt”.

36. Aangezien iedere onderneming die *een of meer* van de in artikel 2, punt 1, van richtlijn 97/67 opgesomde diensten verleent als aanbieder van postdiensten wordt beschouwd, kan uit een eerste lezing van de voorgaande bepalingen in hun onderlinge samenhang worden afgeleid dat het vervoer van postzendingen onder postdiensten valt. Het volstaat dan dat een onderneming het vervoer van die postzendingen verzorgt opdat zij onder richtlijn 97/67 valt, zonder dat zij daarnaast andere van de in artikel 2, punt 1, ervan genoemde activiteiten hoeft te verrichten.

37. In het kader van de herziening van richtlijn 97/67 heet het in overweging 17, eerste volzin, van richtlijn 2008/6 evenwel dat *louter vervoer* niet als postdienst mag worden beschouwd. Hoewel deze verklaring niet terugkomt in de artikelen van de richtlijn²⁷ kan worden aangenomen dat zij beantwoordt aan het doel van de oorspronkelijke wetgever, voor wie het vervoer, *losgekoppeld* van de overige postdiensten, van het begin af aan buiten de werkingssfeer van richtlijn 97/67 viel.

38. In het hoofdgeding betreft de eventuele kwalificatie als aanbieder van postdiensten twee categorieën ondernemingen: enerzijds die welke actief zijn in het vervoer en als transitobedrijf en anderzijds de aanbieders van koeriersdiensten. De regelgevende organen of agentschappen op het gebied van postdiensten hebben zelf gewezen op de moeilijkheid om de werkingssfeer van sectoroverschrijdende regels (zoals die welke het vervoer regelen) af te bakenen ten opzichte van de regels die gelden voor postdiensten, wanneer beide van toepassing zijn op die twee categorieën ondernemingen.²⁸ Ik behandel elk van beide afzonderlijk.

a) Vervoersondernemingen

39. De laatste jaren vertoont de postmarkt een duidelijke tendens tot diversificatie, voornamelijk als gevolg van de opmars van de elektronische handel. De traditionele ondernemingen in de postsector concurreren met ondernemingen op het gebied van logistiek en vervoer, en zelfs aanbieders van industrieel goederenvervoer worden pakketdistributiebedrijven. Hun klanten vragen niet meer alleen om klassieke goederenvervoersdiensten (van de fabriek naar de winkel), maar ook om de distributie van individuele pakketten. Er verschijnen nieuwe soorten bedrijven die niet helemaal voldoen aan het beeld van exploitanten van postdiensten, maar vergelijkbare diensten aanbieden die in de plaats daarvan zouden kunnen komen.²⁹

40. Volgens de vervoers- en transitobedrijven moet richtlijn 97/67 in die zin worden uitgelegd dat zij er niet onder vallen. Zij stellen dat zij in het kader van het vervoer van poststukken eventuele andere taken (zoals het ophalen en de distributie van die zendingen) enkel verrichten als nevenactiviteit van hun hoofdbedrijf. Zij kunnen dus niet op een lijn worden gesteld met aanbieders van postdiensten.³⁰

41. Om diverse redenen onderschrijf ik deze stelling niet.

²⁷ Anders dan in het voorstel voor een verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten, waarnaar ik heb verwezen in voetnoot 24.

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

²⁹ Zie het Commission Staff Working Document, [SWD(2015) 207 final van 17 november 2015] – Accompanying the document – Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/CE as amended by Directive 2002/39/CE and Directive 2008/6/EC), COM(2015) 568 final, blz. 66 (hierna: „SWD(2015) 207 final”).

³⁰ Het kan gebeuren dat transitobedrijven, naargelang van de specifieke diensten die zij verlenen, geen postdiensten verrichten. Of zij binnen de werkingssfeer van richtlijn 97/67 vallen, hangt niet af van de definitie die het burgerlijk recht of het handelsrecht van de lidstaten geeft aan dit type ondernemingen, maar van de vraag of zij een of meer van de in die richtlijn genoemde postdiensten verrichten.

42. Ten eerste is, bij gebreke van andere aanwijzingen in de voorbereidende stukken van richtlijn 2008/6³¹, de meest logische uitlegging van de eerste volzin van overweging 17³² dat het gaat om een precisering van artikel 2, punten 1 en 6 (een bepaling die „verduidelijkt maar niet wijzigt”)³³, in die zin dat het aanbieden van een dienst die beperkt is tot het *loutere* vervoer van postzendingen, zonder dat andere activiteiten worden ontplooid die kenmerkend zijn voor de postdienst (het ophalen, het sorteren of de distributie), niet valt onder de regelgeving voor de postsector.³⁴

43. Ten tweede zouden er nog meer uitleggingsproblemen ontstaan indien werd aangenomen dat dit ondersteunende karakter van activiteiten als het ophalen of de distributie van postzendingen vervoersondernemingen uitsluit van de werkingssfeer van richtlijn 97/67. In plaats van het eenvoudig te controleren objectieve gegeven of postzendingen zijn opgehaald, gesorteerd of gedistribueerd, zou, om de toepasselijke rechtsregeling te bepalen, per geval moeten worden beoordeeld hoe klein of groot het aandeel van de door die ondernemingen aangeboden „bijkomende” diensten ten opzichte van de hoofdactiviteit (vervoer) is.

44. Mijns inziens is in richtlijn 97/67 niet het percentage van de „aanvullende” diensten ten opzichte van de vervoersactiviteiten belangrijk, maar het feit dat een exploitant eerstgenoemde samen met laatstgenoemde aanbiedt in het kader van de definitie van de postdiensten.³⁵ Nog los van het feit dat de door Confetra voorgestelde uitlegging tot rechtsonzekerheid zou leiden, is er in richtlijn 97/67 niets te ontdekken dat die uitlegging ondersteunt.

45. Tot slot vindt de door mij bepleite uitlegging steun in het voorstel voor een verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten³⁶, waarvan overweging 8 luidt: „*In overeenstemming met de huidige praktijk en richtlijn [97/67]*[³⁷] moet elke schakel van de postketen, d.w.z. ophaling, sortering en distributie, als pakketbezorgdienst [...] worden beschouwd” en „louter vervoer dat niet in combinatie met een van die schakels wordt uitgevoerd, moet buiten het toepassingsgebied van de pakketbezorgdiensten vallen, aangezien in dat geval kan worden aangenomen dat die activiteit deel uitmaakt van de vervoerssector.”³⁸

b) Koeriersbedrijven

46. Het Hof heeft aanbieders van koeriersdiensten al bij minstens vier gelegenheden behandeld als aanbieders van postdiensten: i) door in het arrest Corbeau³⁹ te spreken van „specifieke” diensten; ii) door in het arrest DHL International⁴⁰ te verklaren dat het vereiste om zich te onderwerpen aan een externe procedure voor de behandeling van klachten als bedoeld in artikel 19 van richtlijn 97/67 op

31 Als ik me niet vergis, verschijnt de zin binnen de wetgevingsprocedure voor het eerst in het Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 8 november 2007 [Document van de Raad nr. 13593/6/07 REV 6], zonder enige toelichting. Ter terechtzitting heeft de Commissie deze indruk bevestigd.

32 De systematische uitlegging van die volzin voegt geen nuttig bestanddeel toe, want hij bevindt zich aan het begin van een alinea over de vraag of direct mail in bepaalde omstandigheden als brievenpost kan worden beschouwd.

33 Deze plastische uitdrukking werd tijdens de mondelinge behandeling gebruikt door de vertegenwoordiger van Confetra.

34 De wetgevingstechniek (een in een overweging verstopte zin) is niet de meest geschikte en wellicht zou de duidelijkheid ermee gediend zijn geweest indien het criterium in de artikelen van de richtlijn zou zijn opgenomen. Dit formele aspect doet echter niet af aan de logische uitlegging van de materiële aspecten.

35 In vergelijkbare bewoordingen heeft de Italiaanse wetgever zich uitgedrukt, zoals blijkt uit ERGP 2015 report to the European Commission on Legal regimes applicable to European domestic or cross-border e-commerce parcel delivery [ERGP PL (15) 28], blz. 12.

36 Voorstel van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2016 [COM(2016) 285 final].

37 Mijn cursivering.

38 Dit vindt weerklink in artikel 2, lid 2, onder a), ervan, volgens hetwelk „louter vervoer [...] niet als pakketbezorgdienst [wordt] beschouwd”.

39 Arrest van 19 mei 1993 (C-320/91, EU:C:1993:198, punt 19); in die zin dat het gaat om „van de dienst van algemeen belang dissocierbare diensten, die beantwoorden aan bijzondere behoeften van de marktdeelnemers en een aantal bijkomende prestaties vergen [...] zoals inzameling ten huize, grotere snelheid of betrouwbaarheid bij het bestellen of de mogelijkheid de bestemming onderweg te wijzigen [...]”.

40 Arrest van 13 oktober 2011 (C-148/10, EU:C:2011:654, punten 30 en 52). In punt 20 staat dat de verzoekster in die zaak van mening was dat haar expresdiensten niet als postdiensten konden worden gekwalificeerd.

hen van toepassing was; iii) door in het arrest DHL Express (Austria)⁴¹ artikel 9, lid 2, van die richtlijn in die zin uit te leggen dat zij op grond van een nationale wet evenals de andere postbedrijven kunnen worden verplicht de voor de postbranche verantwoordelijke regelgevende instantie te financieren, en iv) door in het arrest Ilves Jakelu⁴² te verklaren dat het aanbieden van deze diensten afhankelijk kan worden gesteld van de afgifte van een algemene machtiging. Die arresten zouden onbegrijpelijk zijn als het Hof er niet van was uitgegaan dat koeriersdiensten onder postdiensten vallen.

47. Ook al verschilt exprespost soms aanzienlijk van brievenbuspost, in essentie is eerstgenoemde wel degelijk een middel tot communicatie en uitwisseling van informatie, wat kenmerkende aspecten zijn van postdiensten.⁴³ Koeriersdiensten vormen daadwerkelijk een segment van de postmarkt dat wordt gekenmerkt door hoogwaardige diensten waarvoor de klanten naar behoren betalen. Verder zijn de definities van richtlijn 97/67, zoals die van „postdiensten” of „postzending”⁴⁴, ruim genoeg om deze specifieke diensten met een hoge toegevoegde waarde⁴⁵ eronder te laten vallen.

48. Weliswaar staat het in laatste instantie aan de verwijzende rechter om zijn nationale wetgeving aan richtlijn 97/76 te toetsen in het licht van het door het Hof te wijzen arrest, maar op grond van deze premissen ben ik van mening dat de in de eerste vraag van de verwijzingsbeslissing genoemde bepalingen daarmee in overeenstemming zijn. Ten eerste heeft die rechter zelf bevestigd dat artikel 2, punten 1, 1 bis en 6, van richtlijn 97/67 letterlijk zijn omgezet in artikel 2, punten a) en f), van decreto legislativo nr. 261/1999. Verder sluiten artikel 1, lid 1, onder g), i) en r), en artikel 8, lid 4, van de regeling voor vergunningen aan bij de door mij voorgestelde uitlegging van post- en vervoersdiensten.

49. Dat komt met name omdat die regeling (artikel 8, lid 4) geen algemene machtiging vereist voor *zuivere* vervoersdiensten. In artikel 1, lid 1, onder r), ervan wordt dat begrip omschreven als „het verrichten van vervoerswerkzaamheden onder uitsluiting van andere werkzaamheden die behoren tot de fasen van de postdiensten omschreven onder g)”, waarin wordt bepaald wat wordt verstaan onder „postdiensten”.

C. Tweede prejudiciële vraag

1. Samenvatting van de standpunten van partijen

50. Confetra voert aan dat het opleggen, aan ondernemingen die de universele dienst niet verlenen, van de verplichting om een algemene machtiging aan te vragen in artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67 is gekoppeld aan de noodzaak om de naleving van de in artikel 2, punt 19, genoemde essentiële eisen te waarborgen. Naar haar mening is de machtiging in Italië ingevoerd zonder dat de autoriteiten hebben beoordeeld of het noodzakelijk was op die eisen gebaseerde regulerende maatregelen te treffen. Bovendien acht zij de haar opgelegde verplichtingen onevenredig.

51. AICAI e.a. en UPS delen deze kritiek. Zij voegen hieraan toe dat de postmarkt een hoge graad van mededinging kent en geen tekenen van zwakte vertoont die een beroep op redenen van algemeen belang (essentiële eisen) noodzakelijk maken waardoor het opleggen van voorwaarden wordt gerechtvaardigd. Dat artikel 1 van decreto legislativo nr. 261/1999 het ophalen, het sorteren, het

41 Arrest van 16 november 2016 (C-2/15, EU:C:2016:880, punt 31).

42 Arrest van 15 juni 2017 (C-368/15; EU:C:2017:462, punt 29).

43 Zie overweging 5 van richtlijn 2008/6.

44 Opgemerkt zij dat onder deze zendingen postpakketten vallen die goederen met of zonder handelswaarde bevatten, een sector waarin koeriersbedrijven bij voorkeur actief zijn.

45 Derhalve is richtlijn 2006/123 betreffende diensten op de interne markt hierop niet van toepassing, anders dan AICAI stelt.

vervoeren en de distributie van postzendingen als activiteiten van hoger algemeen belang aanmerkt, is geen rechtvaardiging voor een stelsel van verplichte machtigingen, want hiermee wordt afbreuk gedaan aan het nuttig effect van artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67. Bovendien zijn veel van de verplichtingen waarin dat decreto legislativo voorziet al opgenomen in andere sectorspecifieke regelingen.

52. Volgens Poste Italiane is het Italiaanse stelsel verenigbaar met het Unierecht doordat richtlijn 97/67 de lidstaten een ruime beoordelingsmarge biedt om stelsels voor algemene machtigingen vast te stellen en niet-universele postdiensten aan te wijzen waarvoor een machtiging is vereist. Zij voert aan dat de nationale wetgever de noodzaak van regulerende maatregelen heeft beoordeeld in het licht van de essentiële eisen middels artikel 6 van decreto legislativo nr. 261/1999 en de kwalificatie als „diensten van hoger algemeen belang” in artikel 1 ervan. Aangaande de evenredigheid benadrukt zij dat het doel de arbeidsrechtelijke bepalingen te eerbiedigen, overeenkomstig artikel 2, punt 19, van richtlijn 97/67, rechtmatig is. Bovendien worden de fundamentele vrijheden door de verleningsprocedure zo min mogelijk beperkt, aangezien de aanbieder van postdiensten zijn activiteiten 45 dagen na indiening van de aanvraag kan starten.

53. De Italiaanse regering deelt de mening van Poste Italiane over de ruime beoordelingsmarge van de lidstaten, met name gelet op de minimale harmonisatie die richtlijn 97/67 tot stand brengt. Daarom is de regelgevende bevoegdheid van de lidstaten niet beperkt tot de universele dienst, maar moeten de autoriteiten het algemeen belang in de gehele sector waarborgen.⁴⁶

54. Volgens de Commissie is een stelsel als in casu aan de orde aanvaardbaar indien hiervoor rechtvaardiging wordt gevonden in een van de essentiële eisen van artikel 2, punt 19, van richtlijn 97/67, het stelsel evenredig is en voldoet aan de voorwaarden van artikel 9, lid 3, ervan.

2. Juridische analyse

55. In beginsel kunnen lidstaten niet onder de universele dienst vallende postdiensten onderwerpen aan algemene machtigingen: artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67 laat in dat opzicht aan duidelijkheid niets te wensen over.⁴⁷ Voor zover postvervoerbedrijven⁴⁸ en koeriersbedrijven die diensten aanbieden is, zoals gezegd, het stelsel voor algemene machtigingen op hen van toepassing.

56. Evenals Poste Italiane en de Italiaanse regering ben ik van mening dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67, gelezen in samenhang met de daaraan voorafgaande overweging 22, de nationale autoriteiten een zekere beoordelingsmarge biedt om: a) te beslissen of zij het stelsel van algemene machtigingen invoeren en, b) indien dat het geval is, de voorwaarden hiervan met inachtneming van de criteria van de richtlijn zelf vast te stellen.

57. Uit hoofde van diezelfde bepaling is verlening van machtigingen enkel toelaatbaar *voor zover zulks noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen*. Aangezien de beoordelingsmarge van de lidstaten afhangt van de nauwkeurigheid van de bepalingen van de richtlijn waaraan het nationale recht moet worden aangepast⁴⁹, wordt die marge hier aanzienlijk beperkt, want de *essentiële eisen* staan uitdrukkelijk en uitputtend⁵⁰ vermeld in artikel 2, punt 19, van richtlijn 97/67.

46 Zij verwijst naar de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:168, punt 44.

47 Aan het aanbieden van diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kan alleen de voorwaarde worden verbonden dat een algemene machtiging is verleend. Zie het arrest van 15 juni 2017, Ilves Jakelu (C-368/15, EU:C:2017:462, punt 30).

48 Ik verwijst naar mijn eerdere uiteenzetting over het *loutere* vervoer, dat is uitgesloten van richtlijn 97/67 en de nationale postregeling.

49 Arrest van 8 mei 2008, Danske Svineproducenter (C-491/06, EU:C:2008:263, punt 31).

50 De bewoordingen van deze bepaling laten geen twijfel bestaan over het gesloten karakter van het systeem van essentiële eisen.

58. Bijgevolg moet de lidstaat die besluit de toegang tot de postmarkt afhankelijk te stellen van een algemene machtiging, dit rechtvaardigen onder verwijzing naar een of meer van die *eisen*, die in werkelijkheid worden uitgedrukt als *redenen van algemeen belang* van uiteenlopende aard.⁵¹ Het is daarbij niet noodzakelijk dat de lidstaat zich beroept op alle in deze bepaling genoemde *niet-economische redenen van algemeen belang*. Het volstaat dat hij als rechtvaardiging voor het stelsel van algemene machtigingen een of meerdere hiervan aanvoert.

59. Decreto legislativo nr. 261/1999 heeft het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen als „activiteiten van hoger algemeen belang” aangemerkt. In het latere besluit nr. 129/15, dat wordt ingeleid door een toelichting die een uitgebreide analyse ter rechtvaardiging van de regeling voor vergunningen bevat⁵², wordt toegelicht dat een openbare raadpleging is gehouden over onder meer de verplichting om de arbeidsvoorwaarden te eerbiedigen.

60. De discussie draait om de vraag of de Italiaanse autoriteiten een correct gebruik hebben gemaakt van de hun bij richtlijn 97/67 verleende beoordelingsmarge waar zij de activiteiten van de aanbieders van postdiensten die niet onder de universele dienst vallen, hebben onderworpen aan een algemene machtiging.

61. Richtlijn 97/67 verlangt geen gedetailleerde toelichting over de *opportunititeit* (die afhangt van de beoordelingscriteria van elke lidstaat afzonderlijk) om dit stelsel in te voeren, maar eist dat dit stelsel de criteria van artikel 9, lid 1, juncto artikel 2, punt 19, eerbiedigt. Met andere woorden, indien een lidstaat die diensten wenst te onderwerpen aan het machtigingsstelsel moet hij de invoering hiervan koppelen aan een van de redenen van algemeen belang van richtlijn 97/67.

62. Zoals blijkt uit het dossier, noemt artikel 1, lid 2, onder u), van decreto legislativo nr. 261/1999, bij het definiëren van de „essentiële eisen” op grond waarvan de Italiaanse wetgever de activiteiten van ondernemingen als verzoeksters onderwerpt aan het stelsel van algemene machtigingen, een aantal van de eisen die in richtlijn 97/67 zijn vermeld (bijvoorbeeld, het waarborgen van het briefgeheim of de bescherming van persoonsgegevens).

63. Die lijst bevat ook de naleving van de socialezekerheidsverplichtingen jegens de werknemers van de aanbieders van postdiensten, de arbeidswetgeving en de collectieve arbeidsovereenkomsten in de sector. Sporen van dit specifieke oogmerk zijn te vinden in wetteksten die dateren van na het decreto legislativo, wat Poste Italiane⁵³ de mogelijkheid geeft op te merken dat de Italiaanse wetgeving een van de redenen van algemeen belang ex artikel 2, punt 19, van richtlijn 97/67 in acht neemt („de naleving van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en regelingen voor sociale zekerheid die in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgelegd en/of via collectieve onderhandelingen [...] [zijn overeengekomen]”).⁵⁴

51 Hieronder vallen zeer uiteenlopende publieke belangen zoals het vertrouwelijke karakter van de brievenpost, de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen, de bescherming van gegevens, de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening.

52 Zie de punten 65 en 66 van de motivering van besluit nr. 129/15. Mijns inziens voldoet dit besluit aan de plicht van iedere overheid om haar besluiten toe te lichten, in dit geval voorafgegaan door de raadpleging van de belanghebbenden over de inhoud van de postregeling betreffende vergunningen.

53 In punt 55 van haar opmerkingen en onder verwijzing naar artikel 10, lid 4, onder c), en artikel 11, lid 1, onder b) en c), van de regeling.

54 Deze reden is geïntroduceerd bij het gemeenschappelijk standpunt van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wijziging van richtlijn 97/67 door richtlijn 2008/6, gezien „het politieke belang van sociale overwegingen binnen het proces van de volledige openstelling van de markt” [gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 19/2007 van 8 november 2007, vastgesteld door de Raad, volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 97/67 wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (PB 2007, C 307 E, blz. 22)].

64. Nu het bestaan zelf van een algemene machtiging voor de in geding zijnde postdiensten aldus is gelegitimeerd, vraagt de verwijzende rechter of de Italiaanse autoriteiten die machtiging hebben onderworpen aan de naleving van buitensporige verplichtingen. In de verwijzingsbeslissingen is echter niet nauwkeurig⁵⁵ aangegeven welke verplichtingen (behoudens de verplichting inzake de financiering van de universele dienst⁵⁶, waarop ik verderop inga) concreet als extreem kunnen worden aangemerkt.

65. Mijns inziens valt in de verplichtingen van artikel 11 van de regeling voor vergunningen geen onevenredigheid te bespeuren. De verplichtingen ten aanzien van de gebruikers, die genoemd zijn in lid 2 (zichtbaarheid van de onderscheidende tekens van de onderneming, publicatie van het handvest dienstverlening en naleving van de ter zake geldende algemene regels) lijken mij vrij vanzelfsprekend. Hetzelfde geldt voor de in lid 3 genoemde „informatieverplichtingen” (verstrekking aan de AGCom of het bevoegde ministerie van gegevens over de activiteiten en betreffende klachten, en kennisgeving van wijzigingen die zijn opgetreden nadat de machtiging is afgegeven).

66. Artikel 11, lid 1, onder f), van die regeling bevat de verplichting waar het grootste deel van het debat over gaat; hieraan zal ik later aandacht besteden. De overige in dat lid vervatte verplichtingen acht ik niet onevenredig. Bepaalde daarvan [genoemd onder a) en b)] betreffen de aanstelling van en de regeling voor het personeel, dat geen relevante strafbare feiten mag hebben gepleegd, en de naleving van nationale normen en overeenkomsten op het gebied van arbeidsvoorwaarden. De overige [onder c), d) en e)] hebben betrekking op de relatie tussen de aanbieders en de autoriteiten; hieronder vallen de betaling van heffingen die verschuldigd zijn wegens door de autoriteiten uit te voeren verificatie- en controletaken, bijdragen in de kosten van de AGCom ende plicht eventuele wijzigingen in de oorspronkelijke vereisten te melden.

67. Hoewel het uiteindelijk aan de verwijzende rechter staat deze beoordeling te maken, wijs ik er nogmaals op dat de genoemde verplichtingen mijns inziens passend en niet te zwaar zijn voor het verlenen van postdiensten in een context waarin vrijheid van ondernemerschap van de aanbieders wordt gecombineerd met de onderwerping aan minimumregels voor een ordelijke werking, onder toezicht van de hiermee belaste autoriteiten.

D. Derde en vierde prejudiciële vraag

1. Samenvatting van de standpunten van partijen

68. Confetra⁵⁷ pleit voor een letterlijke uitlegging van artikel 9, leden 1 en 2, en artikel 7, lid 4, van richtlijn 97/67, waaruit zij afleidt dat de verplichting om bij te dragen aan het compensatiefonds voor de universele dienst enkel kan worden opgelegd aan aanbieders van die dienst (en dus niet aan verzoeksters). Het Unierecht verzet zich tegen een nationale regeling die voorziet in een *automatische* verplichting om bij te dragen aan dat fonds ongeacht de situatie van de belastingplichtigen of van de betrokken markt.

69. AICAI e.a. en UPS delen de mening van Confetra. Zij voegen eraan toe dat uit grammaticaal, teleologisch, systematisch en historisch oogpunt de in artikel 9, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 97/67 bedoelde „machtigingen” geen betrekking hebben op de in lid 1 genoemde machtigingen, zodat de bijdrage aan het compensatiefonds enkel geldt voor aanbieders van de universele dienst. Volgens hen vindt die opvatting bevestiging in overweging 27 van richtlijn 2008/6.

⁵⁵ In de punten 2.5.2.2, 2.5.2.3 en 2.5.2.4 van die verwijzingsbeslissingen is geen specifieke verplichting te vinden die als „onevenredig, onlogisch of buitensporig” zou kunnen worden bestempeld.

⁵⁶ Punten 2.5.2.5 e.v. van die verwijzingsbeslissingen.

⁵⁷ Zij stelt allereerst dat de twee vragen subsidiair zijn gesteld, voor het geval dat de andere twee ontkennend worden beantwoord.

70. Volgens Poste Italiane en de Italiaanse regering, daarentegen, wordt artikel 3, lid 12, van decreto legislativo nr. 261/1999, betreffende de bijdrage aan het compensatiefonds voor de universele dienst door aanbieders van postdiensten die niet onder de universele dienst vallen, niet automatisch toegepast. Als voorwaarde geldt dat de AGCom de nettokosten en de onredelijkheid van de financiële last voor de aanbieder van die dienst vaststelt en dat wordt gekeken naar de wijze van financiering. Zij preciseren dat volgens artikel 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van de regeling voor vergunningen de bijdrage aan dat fonds per geval wordt beoordeeld en afhangt van de mate waarin de aangeboden diensten uitwisselbaar zijn met die van de universele dienst. De kenmerken hiervan ontwikkelen zich op basis van economische, technologische en sociale factoren.

71. Zij wijzen erop dat artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67, ondanks de ongelukkige formulering ervan, verwijst naar machtigingen in algemene bewoordingen en niet beperkt is tot de in lid 1 genoemde machtigingen betreffende de universele dienst, hoewel de opeenvolging van beide leden die indruk kan wekken. Dit gezichtspunt vindt bevestiging in de grammaticale, systematische, logische en teleologische uitlegging van de bepaling.

72. De Franse regering, die enkel ter zitting is verschenen om deze twee vragen te beantwoorden, stelt dat koeriersbedrijven op grond van hun specifieke kenmerken, de toegevoegde waarde van hun diensten, het gebruik dat de klanten hiervan maken en de tarifiering, niet kunnen worden verplicht bij te dragen aan het compensatiefonds.

73. De Commissie twijfelt aan de ontvankelijkheid van de vragen, die zij hypothetisch acht, omdat de AGCom tot op heden geen besluit heeft genomen waardoor deze ondernemingen verplicht zijn bij te dragen aan het compensatiefonds. Voor het overige deelt zij het standpunt van Poste Italiane en de Italiaanse regering over de mogelijkheid een bijdrage aan dat fonds te verlangen van ondernemingen die diensten verlenen die uitwisselbaar zijn met binnen het kader van de universele dienst verrichte diensten.

2. Juridische analyse

a) Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

74. Het bezwaar van de Commissie dat deze prejudiciële vragen hypothetisch zijn, noopt tot een onderzoek naar de ontvankelijkheid ervan.

75. Ter terechtzitting is erop gewezen dat de AGCom nog niet heeft besloten een compensatiefonds voor de universele dienst in te stellen, en derhalve geen enkele onderneming heeft verplicht daaraan bij te dragen.⁵⁸ Indien dat het geval is – wat de verwijzende rechter moet vaststellen – gaan de derde en de vierde prejudiciële vraag uit van een toekomstscenario waarvan de inhoud onzeker is, wat leidt tot niet-ontvankelijkheid.⁵⁹

76. Hoogstens kan de derde prejudiciële vraag ontvankelijk worden verklaard indien die wordt opgevat als de abstracte formulering van onzekerheid over de verenigbaarheid met richtlijn 97/67 van bepaalde nationale normen die in de toekomst de mogelijkheid – maar niet de verplichting – scheppen om van houders van een algemene machtiging te verlangen dat zij bijdragen aan het compensatiefonds.

⁵⁸ De verdediging van AICAI heeft ter terechtzitting erkend dat de bezorgdheid van de aanbieders voortvloeide uit het risico dat dat fonds zou worden ingesteld en de aanbieders in de toekomst zouden worden verplicht dit te financieren. Na te hebben uiteengezet dat de Italiaanse postwetgeving nog in ontwikkeling is, gaf zij toe dat die aanbieders, bij die stand van de wetgeving, niet zijn geconfronteerd met een bestaande, maar met een hypothetische hindernis.

⁵⁹ Zie in die zin het arrest van 15 september 2011, Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:590, punten 17 en 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77. Voor het geval dat het Hof besluit de exceptie van niet-ontvankelijkheid af te wijzen, zal ik mijn mening uiteenzetten over beide vragen, die gezamenlijk kunnen worden beantwoord.

b) Ten gronde

78. De toepasselijkheid van artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 op de algemene machtigingen is reeds bevestigd in het arrest DHL Express (Austria).⁶⁰ Concreet heeft het Hof erop gewezen dat uit artikel 9, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 97/67 volgt dat de term „machtiging” naar zowel de (individuele) machtigingen van lid 2, eerste alinea, als naar de (algemene) machtigingen van lid 1 van dit artikel verwijst.

79. Hoewel de prejudiciële vraag in die zaak betrekking had op artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van die richtlijn, betroffen de twijfels met name de betekenis van de term „machtigingen”, die het Hof heeft onderzocht voor alle streepjes van die bepaling.

80. Bijgevolg is er voor de lidstaten geen principieel beletsel om de verlening van algemene machtigingen te onderwerpen aan de verplichting bij te dragen aan het compensatiefonds.

81. De instelling van een dergelijk fonds overeenkomstig artikel 7, lid 4, van richtlijn 97/67 is een van de methoden die de lidstaten worden geboden om de universele dienst te financieren. Zoals gezegd vormt deze laatste in wezen een compensatiemechanisme in het door richtlijn 2008/6 tot stand gebrachte proces van liberalisering en openstelling voor mededinging. Met de bijdragen van de aanbieders van postdiensten wordt gestreefd naar een zekere billijkheid tussen de partijen, doordat van nieuwe marktpartijen, die niet dezelfde lasten het hoofd hoeven te bieden als partijen aan wie de universele dienst is opgedragen⁶¹, wordt verlangd dat zij dat fonds financieren en bijdragen aan de financiering van op het solidariteitsbeginsel gebaseerde verplichtingen.

82. Overweging 27 van richtlijn 2008/6 zet uiteen dat aanbieders van postdiensten ertoe kunnen worden verplicht bij te dragen aan dat fonds. Uiteraard ziet deze bepaling ook op aanbieders die in het bezit zijn van een algemene machtiging. Het volstaat dat de postdiensten die zij op grond van die machtigingen aanbieden (en die „niet alle kenmerken van de universele dienst [hoeven] te vertonen”) uit het oogpunt van de gebruiker kunnen worden aangemerkt als „in voldoende mate uitwisselbaar” met de universele dienst.

83. Indien de gebruiker de dienst van een postbedrijf kan beschouwen als een alternatief voor de door de aanbieder van de universele dienst verrichte dienst, kan worden geconcludeerd dat die diensten onderling vervangbaar zijn, wat – nogmaals – voldoende is om het als aanvaardbaar te beschouwen dat eerstbedoeld bedrijf wordt onderworpen aan de verplichting bij te dragen aan het compensatiefonds.⁶²

84. Mijns inziens sluit de door de verwijzende rechter uiteengezette Italiaanse regelgeving aan bij dit model. Enerzijds voorzien artikel 6, lid 1 bis, en artikel 10, lid 2, van decreto legislativo nr. 261/1999 in de bijdrage door de houders van algemene machtigingen aan het compensatiefonds van de universele dienst wanneer zij diensten verlenen *ter vervanging* van die welke onder deze laatste vallen.

⁶⁰ Arrest van 16 november 2016 (C-2/15, EU:C:2016:880, punten 22-28). Zie tevens de punten 28 e.v. van de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in die zaak, EU:C:2016:168.

⁶¹ Volgens de Commissie was in 2015 de aanbieder van de universele dienst in alle lidstaten nog steeds het klassieke openbare postbedrijf [SWD(2015) 207 final, blz. 13].

⁶² Logischerwijs moeten in dat geval de overige bepalingen van richtlijn 97/67 dienaangaande worden geëerbiedigd (waaronder het verbod om voor dezelfde elementen van de universele dienst of gedeelten van het nationale grondgebied universeledienstverplichtingen en tegelijkertijd financiële bijdragen aan een kostendelingsregeling op te leggen).

85. Anderzijds – en dit is een cruciaal normatief gegeven – regelen artikel 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van de regeling voor vergunningen de verplichting om aan dat fonds bij te dragen in identieke bewoordingen⁶³, onder verwijzing naar de eisen van overweging 27 van richtlijn 2008/6. Ik zie niet in hoe een nationale bepaling die aansluit bij de voorschriften van die richtlijn om de omvang van de plicht tot financiering van het compensatiefonds te bepalen, als in strijd met die richtlijn kan worden beschouwd.

86. Bijgevolg kan ik in die bepalingen van de Italiaanse regeling geen tegenstrijdigheid met richtlijn 97/67 ontdekken. Indien de AGCom in de toekomst besluit dit mechanisme in te voeren en de bijdrage van beide typen ondernemingen te verlangen, zal op dat moment, en niet nu, moeten worden nagegaan in hoeverre is voldaan aan de criteria van richtlijn 97/67.

V. Conclusie

87. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de vragen van de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio als volgt te beantwoorden:

- „1) Artikel 2, punten 1, 1 bis en 6, van richtlijn 97/67 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, verzet zich niet tegen een nationale regeling voor de postsector waarvan de werkingssfeer zich uitstrekt tot aanbieders van vervoersdiensten, expeditiediensten en koeriersdiensten wanneer zij activiteiten verrichten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen, met uitsluiting van aanbieders van „loutere vervoersdiensten”.
- 2) Artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67, artikel 2, punt 19, daarvan en het evenredigheidsbeginsel verzetten zich niet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding van toepassing is, die postexploitanten die vervoersdiensten, expeditiediensten en koeriersdiensten aanbieden, verplicht over een algemene machtiging te beschikken.
- 3) Artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 staan niet in de weg aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding van toepassing is, die toestaat dat houders van een algemene machtiging worden verplicht bij te dragen aan de financiering van het compensatiefonds voor de universele dienst, wanneer is voldaan aan de in overweging 27 van richtlijn 2008/6 bedoelde voorwaarden.”

⁶³ Ik herinner eraan dat volgens die bepalingen de bijdrage aan de financiering van de kosten van het aanbieden van de universele dienst verplicht is wanneer is voldaan aan de voorwaarden van overweging 27 van richtlijn 2008/6.