



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 31 maj 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska unionens posttjänster – Direktiv 97/67/EG – Artiklarna 2, 7 och 9 – Direktiv 2008/6/EG – Begreppet ’tillhandahållare av posttjänster’ – Företag verksamma inom vägtransporter, spedition och expressbefordran som tillhandahåller tjänster i form av insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser – Krav på tillstånd för tillhandahållande av posttjänster till allmänheten – Bidrag till kostnaderna för samhällsomfattande tjänster”

I de förenade målen C-259/16 och C-260/16,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), av den 27 januari 2016, som inkom till domstolen den 10 maj 2016 (C-259/16) respektive den 11 maj 2016 (C-260/16), i målen

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

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

**Fercam SpA** (C-259/16),

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

**Associazione Fedit** (C-259/16),

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

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

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

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

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

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

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

mot

**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**

\* Rättegångsspråk: italienska.

**Ministero dello Sviluppo Economico,**

ytterligare deltagare i rättegången:

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

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. L. da Cruz Vilaça (referent) samt domarna E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger och F. Biltgen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 september 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespediti, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA och Carioni Spedizioni Internazionali Srl, genom S. Romano och A. Romano, advokater,
- Associazione Italiana dei Corrieri Aerei (AICAI), DHL Express (Italy) Srl och Federal Express Europe Inc., genom M. Giordano och L. Daniele, advokater,
- United Parcel Service Italia Ups Srl, genom A. Boso Caretta, advokat,
- Poste Italiane SpA, genom A. Sandulli, A. Fratini och G. Pandolfi, advokater,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, advokat dello Stato,
- Frankrikes regering, genom R. Coesme, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom P. Costa de Oliveira och L. Malferrari, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 28 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2 leden 1, 1a, 6 och 19, artikel 7.4 och artikel 9.1 och 9.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 1998, s. 14), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 (EUT L 52, 2008, s. 3) (nedan kallat direktiv 97/67).

- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra), Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali – Fedespedi, Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, Associazione non Riconosciuta Alsea, Associazione Fedit, Fercam SpA, Tnt Global Express SpA och Carioni Spedizioni Internazionali Srl (C-259/16), respektive Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, Federal Express Europe Inc. och United Parcel Service Italia Ups Srl (C-260/16), företagssammanslutningar och företag verksamma inom spedition, vägtransporter eller expressbefordran, och å andra sidan Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tillsynsmyndigheten för kommunikationer, Italien) (nedan kallad AGCOM) och Ministero dello Sviluppo Economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien), angående lagenligheten av rättsakter som antagits för att införliva direktiv 97/67.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

- 3 Skälen 10, 18, 22 och 23 i direktiv 97/67 har följande lydelse:

”(10) Enligt subsidiaritetsprincipen bör ett antal allmänna principer antas på gemenskapsnivå, medan valet av själva förfarandet bör vara en fråga för medlemsstaterna som själva bör få välja den form som är bäst lämpad för deras egna förhållanden.

...

(18) Med hänsyn till det faktum att den grundläggande skillnaden mellan expressbefordran och samhällsomfattande posttjänster ligger i det mervärde (oberoende av form) som expresstjänsterna tillhandahåller och som kunderna tillmäter dessa tjänster, är det effektivaste sättet att fastställa detta uppfattade extravärde att utgå från det ytterligare pris som kunder är beredda att betala, dock utan att påverkar prisgränserna inom det monopoliserade området, vilka måste respekteras.

...

(22) Medlemsstaterna bör inom sina territorier ha möjlighet att, genom lämpliga tillståndsförfaranden, reglera tillhandahållandet av de posttjänster som inte ingår i monopoliet för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Dessa förfaranden måste vara öppna för insyn, icke-diskriminerande, proportionella och grundade på objektiva kriterier.

(23) Medlemsstaterna bör ha möjlighet att som villkor för att bevilja tillstånd kräva samhällsomfattande tjänster eller bidrag till en kompensationsfond avsedd att kompensera den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna för en orimlig ekonomisk belastning som tjänsterna kan medföra. Medlemsstaterna bör ges möjlighet att för att bevilja tillstånd kräva att den verksamhet som tillståndet avser inte inkräktar på de exklusiva eller särskilda rättigheter som har beviljats dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna, när det gäller de monopoliserade tjänsterna. När direktreklamen liberaliseras kan ett system för identifiering av direktreklam införas i kontrollsyfte.”

4 Artikel 2 i detta direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) *posttjänster*: tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser.

1a) *tillhandahållare av posttjänster*: företag som tillhandahåller en eller flera posttjänster.

...

6) *postförsändelse*: en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. Sådana försändelser omfattar, förutom brevörsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde.

...

13) *tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster*: den offentliga eller privata tillhandahållare av posttjänster som tillhandahåller samhällsomfattande posttjänster eller delar därav inom en medlemsstat och vars identitet har meddelats kommissionen i enlighet med artikel 4.

14) *tillstånd*: en tillåtelse med angivande av de rättigheter och skyldigheter som är utmärkande för postsektorn och som gör det möjligt för företag att tillhandahålla posttjänster och, i förekommande fall, inrätta och/eller driva postnäten för att tillhandahålla sådana tjänster, genom ett allmänt tillstånd eller ett enskilt tillstånd enligt definitionerna nedan:

– *allmänt tillstånd*: ett tillstånd som – oberoende av om det är reglerat av en ’kategorilicens’ eller av allmän lag och oberoende av om en sådan reglering kräver registrerings- eller anmälningsförfaranden – inte kräver att den berörda tillhandahållaren av posttjänster har erhållit ett uttryckligt beslut från den nationella tillsynsmyndigheten innan denne utövar de rättigheter som härrör från tillståndet.

– *enskilt tillstånd*: ett tillstånd som beviljas av en nationell tillsynsmyndighet och som ger en tillhandahållare av posttjänster särskilda rättigheter eller ställer särskilda villkor för det företagets verksamhet, vilka eventuellt kompletterar det allmänna tillståndet, där tillhandahållaren av posttjänster inte får utöva de ifrågavarande rättigheterna förrän denne har erhållit den nationella tillsynsmyndighetens beslut om detta.

...

19) *väsentliga krav*: allmänna icke-ekonomiska skäl som kan föranleda en medlemsstat att införa villkor för tillhandahållandet av posttjänster. Dessa skäl är posthemlighet, säkerheten för nätet med hänsyn till transport av farligt gods, iakttagande av anställningsvillkor och system för social trygghet som fastställts genom lag, förordning eller administrativ bestämmelse och/eller genom kollektivavtal som förhandlats fram mellan de nationella parterna på arbetsmarknaden i enlighet med gemenskapsrätt och nationell lagstiftning och, när det är berättigat, dataskydd, miljöskydd och regionplanering. Dataskydd får omfatta skydd för personuppgifter, förtrolighet med avseende på information som överförs eller lagras samt skydd för privatlivet.

...”

5 I artikel 7 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

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

...

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

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

4. Om nettokostnaden fördelas i enlighet med punkt 3 b, får medlemsstaterna inrätta en kompensationsfond som får finansieras av tillhandahållare och/eller genom avgifter från användare och som för detta ändamål förvaltas av ett av förmånstagaren eller förmånstagarna oberoende organ. Medlemsstaterna får som villkor för att bevilja tillhandahållare tillstånd enligt artikel 9.2 kräva att de lämnar ett ekonomiskt bidrag till denna fond eller fullgör skyldigheter beträffande samhällsomfattande tjänster. De skyldigheter avseende samhällsomfattande tjänster som åligger tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster som anges i artikel 3 får finansieras på detta sätt.

5. Medlemsstaterna ska se till att principerna om öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet följs när kompensationsfonden inrättas och när nivån på de ekonomiska bidragen enligt punkterna 3 och 4 bestäms. Beslut enligt punkterna 3 och 4 ska grundas på objektiva och verifierbara kriterier och ska offentliggöras.”

6 I artikel 9 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. För tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna, i den utsträckning som är nödvändig för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls, införa allmänna tillstånd.

2. För tjänster som ligger inom de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd får medlemsstaterna införa tillståndsförfaranden, inbegripet enskilda tillstånd, i den omfattning detta är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls och för att säkerställa tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna.

Beviljandet av tillstånd får

- villkoras av skyldigheter att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster,
- om det är nödvändigt och motiverat innebära krav på de berörda tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande,
- om så är lämpligt villkoras av en skyldighet att bidra ekonomiskt till fördelningssystemet som avses i artikel 7, om tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten innebär en nettokostnad och innebär en orättvis ekonomisk belastning för den eller de tillhandahållare som utsetts i enlighet med artikel 4,

- om så är lämpligt villkoras av en skyldighet att bidra ekonomiskt till den nationella tillsynsmyndighetens operativa kostnader som avses i artikel 22,
- om så är lämpligt villkoras av eller ålägga skyldigheten att beakta de arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen.

De skyldigheter och krav som avses i första strecksatsen och i artikel 3 får endast åläggas dem som har utsetts att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

...

3. De förfaranden, skyldigheter och krav som avses i punkterna 1 och 2 ska vara öppna för insyn, tillgängliga, icke-diskriminerande, proportionella, exakta och otvetydiga, ska offentliggöras på förhand och grundas på objektiva kriterier. Medlemsstaterna ska säkerställa att sökanden underrättas om skälen till att ett tillstånd, helt eller delvis, vägras eller dras tillbaka och införa ett förfarande för överklagande.”

- 7 Skälen 17, 27 och 28 i direktiv 2008/6 har följande lydelse:

”(17) Enbart transport bör inte betraktas som posttjänst. ...

...

(27) Tillhandahållare av posttjänster kan åläggas att bidra till finansieringen av samhällsomfattande tjänster, om det finns en kompensationsfond. När de fastställer vilka företag som kan åläggas att bidra till kompensationsfonden, bör medlemsstaterna överväga om företagens tjänster, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster, med beaktande av tjänsternas egenskaper, inklusive deras mervärde, den avsedda användningen och prissättningen. Dessa tjänster behöver inte nödvändigtvis ha de samhällsomfattande tjänsternas alla egenskaper, exempelvis daglig utdelning eller nationell täckning.

(28) För att proportionalitetsprincipen ska kunna följas vid fastställandet av det bidrag till kostnaderna för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster i en medlemsstat som begärs av företagen bör medlemsstaten tillämpa öppna och icke-diskriminerande kriterier, såsom dessa företags andel av den samhällsomfattande tjänsteverksamheten i den medlemsstaten. Medlemsstaterna kan kräva att de tillhandahållare som är skyldiga att bidra till en kompensationsfond ska införa en lämplig uppdelad redovisning för att fonden ska kunna fungera.”

### ***Italiensk rätt***

- 8 Direktiv 97/67 har införlivats med italiensk rätt genom decreto legislativo n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (lagstiftningsdekret nr 261 om införlivande av direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna) av den 22 juli 1999 (GURI nr 182, av den 5 augusti 1999), i dess lydelse enligt decreto legislativo n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (lagstiftningsdekret nr 58 om införlivande av direktiv 2008/6/EG om ändring av direktiv 97/67/EG beträffande fullständigt genomförande av gemenskapens inre marknad för posttjänster) av den 31 mars 2011 (GURI nr 98, av den

24 april 2011) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 261/99). De uttryck som används i lagstiftningsdekret nr 261/99 för att definiera begreppen "posttjänster", "tillhandahållare av posttjänster" och "postförsändelse" är i huvudsak desamma som i direktiv 97/67.

9 Artikel 6 i lagstiftningsdekret nr 261/99 har följande lydelse:

"1. Allmänt tillstånd ... ska krävas för att tillhandahålla tjänster till allmänheten som inte utgör samhällsomfattande tjänster, däribland tillhandahållande av privata brevlådor för utdelning av post.

1a. Beviljandet av ett allmänt tillstånd får, även för den som tillhandahåller samhällsomfattande tjänster, med hänsyn till situationen på marknaden och organiseringen av posttjänster, villkoras av att den som ansöker om tillstånd åtar sig särskilda skyldigheter beträffande samhällsomfattande tjänster, vilket kan innefatta krav på de berörda tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och utförande, och skyldigheter att bidra ekonomiskt till det fördelningssystem som avses i artikel 10 i detta dekret. Dessa skyldigheter ska fastställas genom beslut av tillsynsmyndigheten

2. Tillsynsmyndigheten ska genom ett beslut som fattas inom 180 dagar från ikraftträdandet av lagstiftningsdekretet om införlivande av direktiv 2008/6 fastställa de omständigheter under vilka verksamheten kan börja så snart en bestyrkt anmälan med uppgift om verksamhetsstarten har skickats till ministeriet för ekonomisk utveckling [...].

3. Det beslut som avses i punkt 2 ska innehålla uppgift om de krav och skyldigheter som åläggs de enheter som bedriver verksamhet som kräver allmänt tillstånd, inklusive de skyldigheter beträffande arbetsvillkor som avses i artikel 18a, metoderna för kontroll av driftställena och förfarandena för föreläggande, tillfälligt avbrott av och förbud mot verksamheten för det fall skyldigheterna åsidosätts."

10 Av artikel 10.1–10.3 i lagstiftningsdekret nr 261/99 framgår följande.

"1. Det ska inrättas en fond för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Fonden ska förvaltas av ministeriet för kommunikationer och syftar till att säkerställa att de samhällsomfattande tjänsterna utförs. Medel ska avsättas till fonden när tillhandahållaren av samhällsomfattande tjänster inte drar in tillräckliga intäkter från tillhandahållandet av dessa tjänster och de särskilda tjänster som avses i artikel 4 för att säkerställa fullgörandet av sina skyldigheter.

2. Innehavare av enskilda licenser och av allmänna tillstånd är skyldiga att lämna bidrag till den fond som avses i punkt 1, med belopp som motsvarar högst tio procent av bruttointäkterna från tjänster som tillhandahålls i stället för de som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, i den verksamhet för vilken tillstånd har beviljats.

3. Bidraget ska fastställas i enlighet med principerna om öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet, av tillsynsmyndigheten på grundval av kostnaderna för förvaltningen av en välfungerande samhällsomfattande tjänst."

11 Enligt artikel 18a i lagstiftningsdekret nr 261/99 är de tillhandahållare av posttjänster som avses i artikel 3.11, 3.5 och 3.6 skyldiga att respektera de skyldigheter beträffande arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen och i tillämpliga kollektivavtal.

12 Genom beslut nr 129/15/CONS av den 11 mars 2015 (nedan kallat beslut nr 129/15), antog AGCOM regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (föreskrifter om tillstånd att tillhandahålla posttjänster till allmänheten, nedan kallad föreskrifterna om tillstånd) som återges i bilaga A till beslutet.

13 Enligt artikel 8.4 i dessa föreskrifter krävs det inte något allmänt tillstånd för att endast utöva transportverksamhet.

- 14 Enligt artikel 10.4 c i samma föreskrifter ska den som ansöker om ett allmänt tillstånd, vid den tidpunkt då ansökan lämnas in, iaktta skyldigheterna i fråga om social trygghet för anställda. Enligt artikel 10.8 f i dessa föreskrifter ska den som ansöker om ett allmänt tillstånd, när ansökan lämnas in, även inge en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att kravet på posthemlighet iakttats.
- 15 I artikel 11.1 b och f i föreskrifterna om tillstånd föreskrivs att innehavaren av ett allmänt tillstånd är skyldig att följa de bestämmelser beträffande arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen och i tillämpliga kollektivavtal inom postsektorn samt att ”bidra till finansieringen av kostnaderna för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster om de villkor som anges i skäl 27 i direktiv [2008/6] och i artikel 10.2 i [lagstiftningsdekret nr 261/99] är uppfyllda”.
- 16 I artikel 15.2 i dessa föreskrifter föreskrivs att ”innehavaren av ett allmänt tillstånd är skyldig att lämna bidrag till fonden för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster om de villkor som anges i skäl 27 i direktiv [2008/6] och i artikel 10.2 i [lagstiftningsdekret nr 261/99] är uppfyllda.”

### **Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 17 Sökandena i de nationella målen är företagssammanslutningar och företag som bedriver verksamhet i form av vägtransporter, spedition och expressbefordran (mål C-259/16) eller endast expressbefordran (mål C-260/16).
- 18 Dessa företag och företagssammanslutningar är innehavare av allmänna tillstånd för att utöva posttjänster i den mening som avses i artikel 6 i lagstiftningsdekret nr 261/99.
- 19 Klagandena i de nationella målen har överklagat till den hänskjutande domstolen och yrkat att beslut nr 129/15, föreskrifterna om tillstånd och decreto del Ministro dello Sviluppo Economico – Disciplinaire delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali (dekret utfärdat av ministern för ekonomisk utveckling angående bestämmelser om förfarandet för utfärdande av tillstånd att tillhandahålla posttjänster till allmänheten) av den 29 juli 2015 (nedan kallat dekretet av den 29 juli 2015) ska upphävas. De har gjort gällande att begreppet ”posttjänst” i artikel 2.1 i direktiv 97/67 tolkas alltför vidsträckt i dessa rättsakter, eftersom dessa tjänster även omfattar sådana tjänster som klagandena tillhandahåller. De har anfört att de genom dessa rättsakter åläggs orimliga skyldigheter i förhållande till de krav som följer av direktivet.
- 20 När det gäller tolkningen av begreppet ”posttjänst” anser den hänskjutande domstolen att detta begrepp inte bör omfatta verksamhet i form av vägtransport, spedition och expressbefordran. Endast paket som handhas av tillhandahållare av posttjänster enligt de former som är utmärkande för denna posttjänst kan nämligen betecknas som ”postförsändelser” i den mening som avses i artikel 2 led 6 i direktiv 97/67. Den hänskjutande domstolen är därför osäker på om de rättsakter som är aktuella i det nationella målet är förenliga med detta direktiv mot bakgrund av att dessa rättsakter innebär dels att endast verksamhet som enbart avser den fysiska transporten av varan undantas från direktivets tillämpningsområde, dels att ”posttjänster med ett mervärde”, såsom expresstjänster, inkluderas i tjänsten.
- 21 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen, har den hänskjutande domstolen, för det första, påpekat att det enligt artikel 6.1 i lagstiftningsdekret nr 261/99, utan åtskillnad och automatiskt, krävs att tillhandahållare av posttjänster som inte omfattas av tillämpningsområdet för de samhällsomfattande tjänsterna ska ha ett allmänt tillstånd. Enligt artikel 9.1 i direktiv 97/67 får medlemsstaterna emellertid införa allmänna tillstånd endast ”i den utsträckning som är nödvändig för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls”.



- 22 För det andra fastställs det i de rättsakter som är i fråga i det nationella målet, bland annat i artiklarna 10 och 11 i föreskrifterna om tillstånd, villkor för att erhålla ett allmänt tillstånd som inte föreskrivs i direktiv 97/67. Dessa villkor är under alla omständigheter, enligt den hänskjutande domstolen, inte proportionerliga i förhållande till den verksamhet som faktiskt utövas av klagandena i de nationella målen. Den hänskjutande domstolen har särskilt påpekat att det inte krävs någon reglering för att säkerställa att de marknader på vilka klagandena i de nationella målen är verksamma fungerar väl. Dessa marknader kan nämligen, i motsats till marknaden för tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, reglera sig själva på ett effektivt sätt.
- 23 Den hänskjutande domstolen har, för det tredje, angett att den är osäker på om den skyldighet som åläggs innehavare av ett allmänt tillstånd att bidra till kostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna, som föreskrivs i artikel 6.1a i lagstiftningsdekret nr 261/99, är laglig. Medan det av artiklarna 7.4 och 9.2 i direktiv 97/67 framgår att endast tillhandahållare av tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för de samhällsomfattande tjänsterna kan åläggas en sådan skyldighet, krävs nämligen enligt artiklarna 6 och 10 i lagstiftningsdekret nr 261/99 att även innehavare av ett sådant tillstånd som avses i artikel 9.1 i detta direktiv ska bidra.
- 24 Under alla omständigheter framgår det av artikel 9.2 i direktiv 97/67 att det inte är möjligt att ålägga en skyldighet att bidra till finansieringen av de samhällsomfattande tjänsterna utan att först bedöma lämpligheten av att införa en sådan skyldighet. I de rättsakter som är i fråga i de nationella målen föreskrivs emellertid inte någon föregående bedömning i detta avseende, vilket innebär att de även ur denna synvinkel strider mot proportionalitetsprincipen.
- 25 Under dessa omständigheter beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) att vilandeförklara målet och att till EU-domstolen hänskjuta följande frågor för ett förhandsavgörande, vilka har formulerats på likalydande sätt i målen C-259/16 och C-260/16:
- ”1) Utgör [unions]lagstiftningen, i synnerhet [artikel 2] leden 1, 1a och 6 i direktiv [97/67], hinder för att tillämpa nationella bestämmelser, såsom artikel [1.2] a och f i lagstiftningsdekret [nr 261/99], artikel 1.1 g och r (jämförda med varandra) samt artikel 1.1 i) i [föreskrifterna om tillstånd] och bestämmelserna om förfarandet för utfärdande av tillstånd att tillhandahålla posttjänster till allmänheten, vilka återfinns i dekretet av den 29 juli 2015 ..., i den utsträckning som dessa innebär att även vägtransporttjänster, speditionstjänster och exprestjänster ska anses utgöra posttjänster?
- 2) Utgör [unions]lagstiftningen, i synnerhet artikel 9.1 och artikel [2] led 19 i direktiv [97/67], samt principerna om proportionalitet och skälighet, hinder för att tillämpa nationella bestämmelser, såsom artikel 6.1 i lagstiftningsdekret [nr 261/99], artikel 8 i [föreskrifterna om tillstånd] och bestämmelserna om förfarandet för utfärdande av tillstånd att tillhandahålla posttjänster till allmänheten, vilka återfinns i dekretet av den 29 juli 2015 ..., i den utsträckning som dessa uppställer ett krav på att de som tillhandahåller vägtransporttjänster, speditionstjänster och exprestjänster ska ha ett allmänt tillstånd även i fall där detta inte är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven i fråga om tillhandahållande av posttjänster uppfylls?
- 3) Utgör [unions]lagstiftningen, i synnerhet artiklarna 7.4 och 9.2 i direktiv [97/67], hinder för att tillämpa nationella bestämmelser, såsom artiklarna 6.1a och 10.2 i lagstiftningsdekret [nr 261/99], artiklarna 11.1 f och 15.2 i [föreskrifterna om tillstånd] och artikel 9 i bestämmelserna om förfarandet för utfärdande av tillstånd att tillhandahålla posttjänster till allmänheten, vilka återfinns i dekretet av den 29 juli 2015 ..., i den utsträckning som dessa ålägger dem som tillhandahåller vägtransporttjänster, speditionstjänster och exprestjänster en skyldighet att bidra till finansieringen av kompensationsfonden avseende de samhällsomfattande tjänsterna?

- 4) Utgör [unions]lagstiftningen, i synnerhet artikel 9.2 i direktiv [97/67], hinder för att tillämpa nationella bestämmelser, såsom artiklarna 6 och 10 i lagstiftningsdekret [nr 261/99], artiklarna 11.1 f och 15.2 i [föreskrifterna om tillstånd] och artikel 9 i bestämmelserna om förfarandet för utfärdande av tillstånd att tillhandahålla posttjänster till allmänheten, vilka återfinns i dekretet av den 29 juli 2015 ..., i den utsträckning som det i dessa inte görs någon bedömning av i vilka fall det kan anses lämpligt att företag åläggs att bidra till finansieringen av kompensationsfonden avseende kostnaderna för de samhällsomfattande tjänsterna och det i dessa inte föreskrivs några tillämpningsföreskrifter som gör åtskillnad mellan de betalningsskyldiga beroende på deras individuella situation eller beroende på situationen på de olika marknaderna?”
- 26 Genom beslut av domstolens ordförande av den 21 juni 2016 förenades målen C-259/16 och C-260/16 vad gäller den skriftliga och den muntliga delen av förfarandet samt domen.

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2 leden 1, 1a och 6 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken företag verksamma inom vägtransporter, spedition och expressbefordran som tillhandahåller tjänster i form av insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser, utom då deras verksamhet är begränsad till transport av postförsändelser, utgör tillhandahållare av posttjänster i den mening som avses i artikel 2 led 1a i detta direktiv.
- 28 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 38 i sitt förslag till avgörande avser den hänskjutande domstolens tvivel i förevarande fall huruvida två kategorier av företag, nämligen å ena sidan företag som tillhandahåller vägtransporttjänster och speditionstjänster och å andra sidan företag som tillhandahåller expresstjänster ska anses utgöra tillhandahållare av posttjänster i den mening som avses i artikel 2 led 1a i direktiv 97/67.
- 29 När det gäller vägtransporttjänster och speditionstjänster har klagandena i de nationella målen gjort gällande att ett företag som huvudsakligen transporterar postförsändelser och endast som en underordnad tjänst erbjuder en av de andra tjänster som anges i artikel 2 led 1 i direktiv 97/67 inte kan betecknas som en ”tillhandahållare av posttjänster”.
- 30 EU-domstolen erinrar i detta hänseende, för det första, om att begreppet ”posttjänster”, enligt artikel 2 led 1 i direktiv 97/67, avser tjänster som innefattar insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser.
- 31 För det andra framgår det av skäl 17 i direktiv 2008/6 att enbart transport inte bör betraktas som posttjänster. Genom detta direktiv infördes det dessutom i artikel 2 i direktiv 97/67 ett led 1a, enligt vilket en ”tillhandahållare av posttjänster” är ett företag som tillhandahåller en eller flera ”posttjänster”.
- 32 Direktiv 2008/6 medförde emellertid inte någon ändring i den ursprungliga texten i direktiv 97/67 när det gäller frågan om det ska göras skillnad mellan om de posttjänster som avses i artikel 2 led 1 i direktiv 97/67 utövas som huvudsaklig och underordnad verksamhet.
- 33 För det tredje kan en verksamhet endast anses utgöra en posttjänst om den rör en ”postförsändelse” i den mening som avses i artikel 2 led 6 i direktiv 97/67. I denna bestämmelse definieras postförsändelse som en adresserad försändelse i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare

av posttjänster. Det preciseras i bestämmelsen att sådana försändelser omfattar, förutom brevårsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde.

- 34 Under dessa omständigheter ska ett företag betraktas som en "tillhandahållare av posttjänster", i den mening som avses i artikel 2 led 1a i direktiv 97/67, om det tillhandahåller minst en av de tjänster som anges i artikel 2 led 1 i direktivet, och om den eller de tjänster som tillhandahålls avser en postårsändelse och verksamheten inte enbart begränsas till transporttjänsten. Av detta följer att vägtransportföretag eller speditiönsföretag som huvudsakligen tillhandahåller en tjänst i form av transport av postårsändelser och som i form av en underordnad verksamhet bedriver insamling, sortering eller utdelning av dessa försändelser inte kan undantas från tillämpningsområdet för detta direktiv.
- 35 Dessutom, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 43 i sitt förslag till avgörande, skulle svårigheterna att tolka detta direktiv öka om det skulle godtas att vägtransportföretag eller speditiönsföretag är undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 97/67 enbart på grund av att insamling, sortering eller utdelning av postårsändelser endast utförs i form av en underordnad verksamhet. Det skulle nämligen, för att kunna avgöra vilka rättsliga bestämmelser som ska tillämpas, vara nödvändigt att i varje enskilt fall bedöma i vilken större eller mindre utsträckning det utförs underordnade tjänster i förhållande till den transporttjänst som bedrivs som huvudsaklig tjänst.
- 36 När det gäller exprestjänster har klagandena i de nationella målen gjort gällande att dessa tjänster inte bör omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 97/67 på grund av det mervärde de tillför.
- 37 Det kan i detta hänseende, för det första, påpekas att direktiv 97/67 inte innehåller någon definition av vad som ska avses med "exprestjänster", utan det anges endast i skäl 18 att "den grundläggande skillnaden mellan exprestbefordran och samhällsomfattande posttjänster ligger i det mervärde (oberoende av form) som exprestjänsterna tillhandahåller och som kunderna tillmäter dessa tjänster".
- 38 För det andra framgår det av domstolens praxis att exprestjänster skiljer sig från samhällsomfattande posttjänster genom det mervärde som de ger kunderna, vilket kunderna är villiga att betala mer för. Sådana tjänster utgör särskilda tjänster som kan särskiljas från tjänster av allmänintresse, däribland sådana tjänster som tillgodoser särskilda behov hos ekonomiska aktörer och som kräver vissa tilläggsprestationer som den traditionella posttjänsten inte erbjuder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, *Ilves Jakelu*, C-368/15, EU:C:2017:462, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 39 För det tredje fann domstolen, i domen av den 13 oktober 2011, *DHL International* (C-148/10, EU:C:2011:654, punkterna 30 och 52), domen av den 16 november 2016, *DHL Express (Austria)* (C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 31), och i domen av den 15 juni 2017, *Ilves Jakelu* (C-368/15, EU:C:2017:462, punkt 29), att företag som tillhandahåller exprestjänster omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 97/67 och tillämpade vissa bestämmelser i detta direktiv på de företagen. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 46 i sitt förslag till avgörande, vore dessa domar obegripliga om domstolen inte hade utgått från att exprestbefordran ingår i begreppet "posttjänster" i den mening som avses i artikel 2 led 1 i direktivet.
- 40 Även om det är möjligt att på grundval av om tjänsten har ett mervärde eller ej skilja mellan samhällsomfattande tjänster och exprestjänster, ska det påpekas att ett sådant särskiljande kriterium saknar relevans med avseende på de tjänster som räknas upp i artikel 2 led 1 i direktiv 97/67. Det förhållandet att sådana tjänster eventuellt tillför ett mervärde innebär inte att de inte ska anses utgöra "posttjänster" i den mening som avses i denna bestämmelse.

41 Av detta följer att den första tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 2 leden 1, 1a och 6 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken företag verksamma inom vägtransporter, spedition och expressbefordran som tillhandahåller tjänster i form av insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser, utom då deras verksamhet är begränsad till transport av postförsändelser, utgör tillhandahållare av posttjänster i den mening som avses i artikel 2 led 1a i detta direktiv.

### *Den andra frågan*

42 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2 led 19 och artikel 9.1 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken alla vägtransportföretag, speditörsföretag och expresse-tjänstföretag är skyldiga att ha ett allmänt tillstånd för att tillhandahålla posttjänster utan att det i förväg kontrolleras att ett sådant tillstånd är nödvändigt för att garantera att ett av de väsentliga kraven uppfylls.

43 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att medlemsstaterna, enligt artikel 9.1 i direktiv 97/67, när det gäller tjänster som ligger utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd, får införa allmänna tillstånd i den utsträckning som är nödvändig för att garantera att de väsentliga kraven uppfylls.

44 I artikel 2 led 19 i detta direktiv, innan dessa krav uttömmande räknas upp, definieras de som allmänna icke-ekonomiska skäl som kan föranleda en medlemsstat att införa villkor för tillhandahållandet av posttjänster.

45 Av detta följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 58 i sitt förslag till avgörande, att en medlemsstat som beslutar att införa ett allmänt tillstånd för att få tillträde till marknaden för posttjänster, måste motivera detta genom att hänvisa till ett eller flera av dessa väsentliga krav.

46 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen påpekat att det i artikel 6 i lagstiftningsdekret nr 261/99, automatiskt och utan åtskillnad, föreskrivs att företag som tillhandahåller posttjänster som inte utgör samhällsomfattande tjänster är skyldiga att ha ett allmänt tillstånd, utan att det i förväg kontrolleras att ett sådant tillstånd är nödvändigt för att garantera att ett av de väsentliga kraven uppfylls. Den hänskjutande domstolen har tillagt att de skyldigheter som åläggs dessa företag för att erhålla ett sådant allmänt tillstånd är oproportionerliga.

47 Under dessa omständigheter ska EU-domstolen, för att kunna besvara den andra tolkningsfrågan, kontrollera om en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, för det första, kan motiveras av något av de väsentliga krav som räknas upp i artikel 2 led 19 i förordning 97/67 och, för det andra, är proportionerlig, i det att den är ägnad att säkerställa lagstiftningens ändamål och, om svaret på detta är jakande, om det inte är möjligt att uppnå detta ändamål med mindre ingripande förbud.

48 När det gäller frågan huruvida en sådan lagstiftning som den som är i fråga kan motiveras av något av de väsentliga krav som räknas upp i artikel 2 led 19 i direktiv 97/67 framgår det av handlingarna i målet vid domstolen att införandet av ett system med allmänna tillstånd för företag som kan betecknas som "tillhandahållare av posttjänster" i denna lagstiftning motiveras genom två av dessa väsentliga krav, nämligen iakttagandet av anställningsvillkor och system för social trygghet samt posthemligheten.

49 Med avseende på frågan huruvida den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är proportionerlig erinrar domstolen om att det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra en helhetsbedömning av samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter och att pröva huruvida en sådan lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av de mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. Det ankommer emellertid på EU-domstolen

att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som den kan behöva för att göra denna prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkterna 51 och 52).

- 50 Med avseende på, för det första, frågan huruvida nämnda lagstiftning är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, erinrar EU-domstolen om att en nationell lagstiftning enligt domstolens fasta praxis endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt (dom av den 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 55).
- 51 När det gäller det första av de väsentliga krav som angetts i punkt 48 i denna dom, nämligen iakttagande av anställningsvillkor och system för social trygghet, så föreskrivs det i artikel 10.4 c i föreskrifterna om tillstånd att ett villkor för att en tillhandahållare av posttjänster ska beviljas ett allmänt tillstånd är att denne, vid den tidpunkt när ansökan lämnas in, iakttar skyldigheterna i fråga om social trygghet för anställda.
- 52 Det framgår såväl av artiklarna 6.3 och 18a i lagstiftningsdekret nr 261/99 som av artikel 11.1 b i föreskrifterna om tillstånd att innehavaren av ett allmänt tillstånd är skyldig att följa de bestämmelser beträffande arbetsvillkor som fastställs i den nationella lagstiftningen och i tillämpliga kollektivavtal inom postsektorn. För detta ändamål föreskrivs i artikel 10.8 i föreskrifterna om tillstånd att de som ansöker om ett allmänt tillstånd, samtidigt som ansökan lämnas in, ska informera om de kollektivavtal som är tillämpliga på de anställda och andra uppgifter rörande dessa arbetstagare.
- 53 I beslut nr 129/15 har AGCOM dessutom, såsom generaladvokaten har angett i punkt 59 i sitt förslag till avgörande, förklarat hur de skyldigheter som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen kan säkerställa att arbetsvillkoren iakttas.
- 54 Vad gäller det andra av de väsentliga krav som anges i punkt 48 i förevarande dom, nämligen posthemligheten, anges det i artikel 10.8 i föreskrifterna om tillstånd att de företag som ansöker om tillstånd, samtidigt som ansökan lämnas in, även ska inge en beskrivning till de behöriga myndigheterna av vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att kravet på posthemlighet iakttas.
- 55 Under dessa omständigheter framstår den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet som ägnad att säkerställa att vissa av de väsentliga krav som anges i artikel 2 led 19 i direktiv 97/67 iakttas.
- 56 Det ska, för det andra, kontrolleras huruvida de skyldigheter som ska vara uppfyllda enligt den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet för att bevilja det allmänna tillstånd som krävs för att tillhandahålla posttjänster går utöver vad som är nödvändigt för att nå det eftersträvade målet.
- 57 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 64 i sitt förslag till avgörande har den hänskjutande domstolen emellertid inte tydligt angett vilka skyldigheter i den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet som kan anses vara oproportionerliga, förutom skyldigheten att finansiera de samhällsomfattande tjänsterna, vilken är föremål för den tredje och den fjärde tolkningsfrågan.
- 58 I beslutet om hänskjutande anges endast att sådana skyldigheter måste uppfyllas såväl för att det allmänna tillståndet ska utfärdas som när denna verksamhet utövas.
- 59 Slutligen framgår det av handlingarna i målet vid EU-domstolen att det allmänna tillståndet anses ha beviljats 45 dagar efter det att de behöriga myndigheterna har tagit emot det berörda företags ansökan.

- 60 Mot denna bakgrund, bland annat förutsättningarna för att beviljas ett allmänt tillstånd, ska det, såsom generaladvokaten har angett i punkterna 65 och 66 i sitt förslag till avgörande, konstateras att de skyldigheter som ska vara uppfyllda enligt den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att garantera att de väsentliga kraven i artikel 2 led 19 i direktiv 97/67 iakttas.
- 61 Av detta följer att den andra tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 2 led 19 och artikel 9.1 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken alla vägtransportföretag, speditörsföretag och exprestjänstföretag är skyldiga att ha ett allmänt tillstånd för att tillhandahålla posttjänster, under förutsättning att denna lagstiftning motiveras av ett av de väsentliga krav som anges i artikel 2 led 19 i detta direktiv och att proportionalitetsprincipen iakttas, i den meningen att lagstiftningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

### ***Den tredje och den fjärde frågan***

#### *Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning*

- 62 Kommissionen har i sitt skriftliga yttrande angett att den är tveksam till om den tredje och den fjärde frågan kan tas upp till prövning. Kommissionen har påpekat att det visserligen i artikel 10.2 i lagstiftningsdekret nr 261/99 och artikel 11.1 f i föreskrifterna om tillstånd föreskrivs en skyldighet att bidra till fonden för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, men att AGCOM ännu inte har fattat något beslut som innebär att klagandena i det nationella målet åläggs denna skyldighet. Dessa frågor är således hypotetiska.
- 63 Det framgår i detta hänseende av EU-domstolens fasta praxis att en begäran om förhandsavgörande syftar till att bidra till den faktiska lösningen av en tvist som rör unionsrätten och inte till att uttala sig om allmänna eller hypotetiska frågor (dom av den 26 oktober 2017, Balgarska energierna, C-347/16, EU:C:2017:816, punkt 31).
- 64 Det ska konstateras att medlemsstaterna, enligt artikel 7.4 i direktiv 97/67, får inrätta en kompensationsfond som får finansieras genom avgifter från, bland annat, tillhandahållare av posttjänster. Medlemsstaterna får dessutom som villkor för att bevilja tillhandahållare tillstånd enligt artikel 9.2 i direktivet kräva att de lämnar ett ekonomiskt bidrag till denna fond.
- 65 I förevarande fall är, för det första, enligt artikel 10.2 i lagstiftningsdekret nr 261/99, bland annat innehavare av allmänna tillstånd skyldiga att lämna bidrag till fonden för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, med belopp som motsvarar högst tio procent av bruttointäkterna från tjänster som tillhandahålls i stället för de samhällsomfattande tjänsterna, i den verksamhet för vilken tillstånd har beviljats. För det andra är, enligt artikel 11.1 f i föreskrifterna om tillstånd, innehavare av allmänna tillstånd skyldiga att bidra till finansieringen av kostnaderna för att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, om villkoren i skäl 27 i direktiv 2008/6 och i artikel 10.2 i lagstiftningsdekret nr 261/99 är uppfyllda.
- 66 Det framgår emellertid av parternas yttranden vid den muntliga förhandlingen att AGCOM ännu inte har antagit beslutet om att inrätta en fond för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Med förbehåll för den prövning som ska göras av den hänskjutande domstolen, kan det följaktligen konstateras att den nationella myndigheten inte tycks ha fastställt i vilka fall en tillhandahållare av posttjänster som inte omfattas av de samhällsomfattande tjänsterna kommer att vara skyldiga att bidra till fonden eller de konkreta formerna för ett sådant bidrag.

- 67 Under dessa omständigheter kan det, när det gäller den tredje frågan, konstateras att artikel 7.4 i direktiv 97/67, såsom framgår av de överväganden som angetts i punkt 65 i denna dom, i den mån den ger medlemsstaterna möjlighet att ålägga en skyldighet att lämna bidrag till kompensationsfonden, har införlivats i italiensk rätt. Följaktligen kan denna fråga, som inte kan anses vara hypotetisk, tas upp till sakprövning.
- 68 Eftersom den fjärde frågan i huvudsak avser de konkreta formerna för hur skyldigheten för innehavare av ett allmänt tillstånd att bidra till kompensationsfonden för samhällsomfattande tjänster ska genomföras kan det däremot, mot bakgrund av de överväganden som anges i punkt 66 i denna dom, konstateras att ett svar på denna fråga skulle vara likvärdigt med ett yttrande till AGCOM angående en fråga som, i detta skede, endast är hypotetisk. Den fjärde frågan kan därför inte tas upp till prövning.

### *Prövning i sak*

- 69 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 7.4 och 9.2 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken innehavare av ett allmänt tillstånd att tillhandahålla posttjänster åläggs att bidra till en fond för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.
- 70 Det ska i detta hänseende, för det första, konstateras att artikel 9.1 i direktiv 97/67 ger medlemsstaterna en möjlighet att införa allmänna tillstånd för företag inom postsektorn när det gäller tjänster som inte ingår i de samhällsomfattande tjänsterna, medan det i artikel 9.2 första stycket i direktivet föreskrivs en möjlighet för medlemsstaterna att införa tillståndsförfaranden för tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna (dom av den 16 november 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 20).
- 71 Det ska vidare konstateras att artikel 9.2 andra stycket i detta direktiv innehåller en uppräkningslista av de skyldigheter som kan krävas för att tillstånd ska beviljas, utan att det preciseras vilken typ av tillstånd – de som rör alla posttjänster eller de som endast rör de samhällsomfattande tjänsterna – som avses i denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 november 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 21).
- 72 Slutligen ska medlemsstaterna, såsom anges i skäl 27 i direktiv 2008/6, för att fastställa huruvida tillhandahållare av posttjänster som inte omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster kan åläggas att bidra till kompensationsfonden, överväga om de tjänster som dessa tillhandahållare utför, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster, med beaktande av tjänsternas egenskaper.
- 73 Det framgår i detta hänseende av en helhetsanalys av artikel 9.2 andra stycket i direktiv 97/67 att termen ”tillstånd”, som används i denna bestämmelse, syftar såväl på de tillstånd som avses i artikel 9.2 första stycket som på de tillstånd som avses i artikel 9.1 (dom av den 16 november 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punkt 28).
- 74 Vidare, utöver att det villkor som anges i skäl 27 i direktiv 2008/6, att tjänsterna i tillräcklig utsträckning ska vara utbytbara, har uttryckligen upprepats i artikel 10.2 i lagstiftningsdekret nr 261/99, så åläggs en innehavare av ett allmänt tillstånd uttryckligen, genom artikel 11.1 f i föreskrifterna om tillstånd, att ”bidra till finansieringen av kostnaderna för samhällsomfattande tjänster om de villkor som anges i skäl 27 i direktiv [2008/6] och i artikel 10.2 i [lagstiftningsdekret nr 261/99] är uppfyllda”. Detta

innebär att villkoret att tjänsterna i tillräcklig utsträckning är utbytbara måste vara uppfyllt för att denna innehavare ska kunna åläggas en skyldighet att bidra till kompensationsfonden för samhällsomfattande tjänster.

- 75 Av detta följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artiklarna 7.4 och 9.2 i direktiv 97/67 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken innehavare av ett allmänt tillstånd att tillhandahålla posttjänster åläggs att bidra till en fond för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, om dessa tjänster, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster.

### Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Artikel 2 leden 1, 1a och 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken företag verksamma inom vägtransporter, spedition och expressbefordran som tillhandahåller tjänster i form av insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser, utom då deras verksamhet är begränsad till transport av postförsändelser, utgör tillhandahållare av posttjänster i den mening som avses i artikel 2 led 1a i detta direktiv.
- 2) Artikel 2 led 19 och artikel 9.1 i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2008/6, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken alla vägtransportföretag, speditörsföretag och expresstjänstföretag är skyldiga att ha ett allmänt tillstånd för att tillhandahålla posttjänster, under förutsättning att denna lagstiftning motiveras av ett av de väsentliga krav som anges i artikel 2 led 19 i detta direktiv och att proportionalitetsprincipen iakttas, i den meningen att lagstiftningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.
- 3) Artiklarna 7.4 och 9.2 i direktiv 97/67, i dess lydelse enligt direktiv 2008/6, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken innehavare av ett allmänt tillstånd att tillhandahålla posttjänster åläggs att bidra till en fond för kompensation för skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, om dessa tjänster, ur användarens synvinkel, kan betraktas som tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster, eftersom de i tillräcklig utsträckning är utbytbara mot samhällsomfattande tjänster.

Underskrifter