



Datum van
inontvangstneming

:

24/09/2025

Zaak C-535/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

6 augustus 2025

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 augustus 2025

Verzoekende partij:

Amazon Italia Logistica S.r.l.

Verwerende partij:

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

[OMISSIS]

ITALIAANSE REPUBLIEK

De Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië)

Afdeling rechtspraak (Zesde kamer)

heeft de navolgende

BESLISSING

gegeven op het beroep [OMISSIS] ingesteld door

Amazon Italia Logistica S.r.l., [OMISSIS]

tegen

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (regelgevende instantie voor de communicatiesector), [OMISSIS]

in tegenwoordigheid van

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ministerie van het Bedrijfsleven en Made in Italy, Italië), [OMISSIS]

tot vernietiging

van het tussen partijen gewezen vonnis van de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR”) (Eerste kamer) nr. 18757/2023.

[OMISSIS]

I. BESTREDEN BESLUIT

- 1 Bij besluit nr. 400/18/CONS van 25 juli 2018 (hierna ook: „besluit”) heeft de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (regelgevende instantie voor de communicatiesector, Italië; hierna: „Agcom”):
 - vastgesteld dat de vennootschappen Amazon Italia Logistica S.r.l., Amazon Italia Transport S.r.l. en Amazon Italia Services S.r.l. (de drie vennootschappen worden hierna respectievelijk aangeduid met de afkortingen „AIL”, „AIT” en „AIS” en gezamenlijk als „Amazon”) gedragingen hebben gesteld die in strijd zijn met artikel 6 van d.lgs. n. 261/1999 (wetsbesluit nr. 261/1999; hierna: „d.lgs. 261/1999”) en artikel 8 van de „Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” (regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek; hierna: „vergunningsregeling”);
 - aan elk van voornoemde vennootschappen, en aan de vennootschappen die er respectievelijk enig vennoot van zijn, geldboeten opgelegd;
 - voornoemde vennootschappen gelast af te zien van verdere gedragingen die in strijd zijn met het verbod om postactiviteiten uit te oefenen zonder de vereiste vergunning en hun situatie te regulariseren door een algemene machtiging aan te vragen.
- 2 Aan AIL en AIT wordt verweten dat zij op het Italiaanse grondgebied, zonder over de vereiste vergunning te beschikken, een unitair netwerk tot stand hebben gebracht om fasen van de postdienst te verzorgen, waarvan zij de juridische, technische en economische voorwaarden hebben bepaald en waarbij zij voor de bezorgfase een beroep hebben gedaan op zeven vennootschappen die niet beschikten over een algemene machtiging om deze dienst te verrichten. De aan AIS verweten administratieve overtreding betreft het bezit en het beheer van afhaalpunten (lockers) zonder over de daarvoor vereiste vergunning te beschikken.
- 3 In de motivering van het besluit heeft de Agcom vastgesteld dat:

- de vennootschappen van de Amazon-groep, voor de producten die door derde verkopers op de marktplaats (*marketplace*) te koop worden aangeboden, een bezorgdienst aan de eindafnemers hebben georganiseerd die op geen enkele wijze verschilt van de bezorgdienst die door andere exploitanten van postdiensten, zoals koerierdiensten, wordt verricht en die de gewone verwerkingsfasen van de postcyclus omvat: van het sorteren tot het bezorgen aan de eindafnemers op het adres van de geadresseerde of in een locker;
- Amazon, na ontvangst van de aankooporder, logistieke activiteiten verricht: zij haalt de goederen uit het magazijn, verpakt en etiketteert ze, en dat zodra het gekochte artikel klaar is voor verzending, het moet worden bezorgd: dit kan gebeuren via de nationale exploitanten van postdiensten die al op de markt aanwezig zijn of, op dit moment alleen in bepaalde gebieden, via het eigen netwerk door middel van de dienst Amazon Logistics (die, naast de naam van de dienst, ook de naam is van een bedrijfseenheid van Amazon Italia Transport S.r.l.);
- de goederen, nadat zij zijn verpakt en zijn voorzien van een etiket met de naam, het adres en de postcode van de geadresseerde, voor levering klaargemaakte zendingen worden die de postverwerkingscyclus kunnen doorlopen, en dat de daaropvolgende verdeling over de koerierdiensten, onder meer op basis van bezorgtijden en bediende gebieden, in alle opzichten onder de fase van het sorteren valt die kenmerkend is voor de activiteitscyclus van alle exploitanten van postdiensten;
- in de beschrijving aan de klanten van de verschillende leveringswijzen de dienst Amazon Logistics op gelijke voet wordt geplaatst met die van andere gewone koerierdiensten en dat de gebruikte terminologie ondubbelzinnig is aangezien zij de voorwaarden bevat die het aanbod van de dienst aan de klanten (kopers/consumenten) kenmerken alsook de beschrijving en de voorwaarden van de dienst (traceerbaarheid, leveringstermijnen enzovoort), zoals op de website vermeld en aan de kopers gericht, dat zij zo een unitaire dienst vormen die in geen enkel opzicht verschilt van de door andere koerierdiensten verrichte dienst;
- de sorteeractiviteit die in de logistieke centra van Amazon Logistics wordt verricht, progressief van aard is: er wordt een eerste sortering verricht om de pakketten te verdelen over alle koerierdiensten, zowel de dienst Amazon Logistics als de gewone koerierdiensten: de gewone koerierdiensten verzorgen dan, na overname van de zendingen, de dienstverlening tot en met de levering aan de geadresseerde, terwijl de door Amazon Logistics verrichte sorteeractiviteiten bestaan in het verdelen van de pakketten over de verschillende delivery stations van Amazon Logistics, waar de pakketten vervolgens worden verdeeld over de lokale koerierdiensten die ze dan aan de eindafnemer bezorgen;

- de beschreven activiteiten sorteeractiviteiten zijn die normaal door alle exploitanten van postdiensten worden verricht, dat zij onder de sectorale wetgeving vallen als fasen in de postverwerkingscyclus en dat zij derhalve activiteiten zijn die als postdiensten kunnen worden gekwalificeerd en alleen mogen worden verricht door exploitanten die over de vereiste vergunning beschikken;
- AIT toezicht houdt op de naleving van de dagelijkse planning van de leveringen en dat het feit dat Amazon geen eigen wagenpark heeft, volledig irrelevant lijkt, aangezien een ondernemer de verschillende fasen van de postdienst ofwel zelf kan uitvoeren, ofwel de laatste fase van de postdienst – de bezorging – aan derden kan toevertrouwen door gebruik te maken van hun activiteiten en hun voertuigen;
- de koerierdienst, Amazon Logistics genaamd, wordt verricht via het netwerk van „lokale exploitanten”, die al hun autonomie en onafhankelijkheid verliezen, zoals blijkt uit het feit dat het pakket noch de naam noch het logo draagt van de lokale koerierdienst die het pakket aflevert, dat de onlinekoper/geadresseerde als enige referentie Amazon Logistics heeft en dat hij op geen enkele manier te weten kan komen welke lokale exploitant het pakket moet afleveren of reeds heeft afgeleverd;
- de leveringswijze in een pakketautomaat, in zogenaamde lockers, een postactiviteit is omdat Amazon deze fase volledig controleert: de lockers zijn eigendom van een vennootschap van de Amazon-groep, de ruimte in kwestie is via internet verbonden met de computersystemen van de vennootschap waardoor zowel de levering door de koerierdienst als het tijdstip van afhaling van het pakket door de eindontvanger kan worden gecontroleerd.

II. VONNIS IN EERSTE AANLEG

- 4 De drie bovengenoemde vennootschappen van Amazon hebben het besluit in afzonderlijke beroepsprocedures aangevochten bij de TAR.
- 5 De onderhavige zaak vloeit voort uit het door AIL ingestelde beroep.
- 6 De TAR heeft er, voor zover hier van belang, op gewezen dat volgens de uitlegging van richtlijn 97/67/EG in de rechtspraak van het Hof van Justitie „een onderneming als een „aanbieder van postdiensten’ in de zin van artikel 2, punt 1 bis, van richtlijn 97/67 [moet] worden aangemerkt wanneer zij ten minste een van de in artikel 2, punt 1, van die richtlijn vermelde diensten aanbiedt en die dienst of diensten betrekking heeft c.q. hebben op postzendingen” (arrest van 31 mei 2018, gevoegde zaken C-259/16 en C-260/16, punt 34).

Hieruit volgt dat, wil een bepaalde activiteit onder postdiensten vallen, het noodzakelijk is dat die activiteit ten eerste bestaat uit de activiteiten ophalen, sorteren, vervoeren of distributie (afzonderlijk – behalve in het geval van zuivere

vervoersdiensten – of cumulatief) en dat die activiteit ten tweede betrekking heeft op postzendingen, dat wil zeggen zendingen in hun definitieve vorm op het moment dat zij door de exploitant van postdiensten in ontvangst worden genomen.

- 7 Wat het specifieke standpunt van AIL betreft, heeft de TAR het beroep verworpen omdat deze rechter van oordeel was dat de Agcom terecht stelde dat de activiteit die na het etiketteren wordt uitgevoerd, onder het begrip „sorteren” in de zin van richtlijn 97/67/EG valt. De opmerking dat het zou gaan om een bijkomstige activiteit binnen een ruimer geheel van prestaties, dat wordt gekenmerkt door de relatie met de verkopers die op de marktplaats actief zijn, kan een activiteit die objectief binnen de werkingssfeer van postdiensten kan worden gebracht, niet aan de toepasselijke regelgeving van de overheid onttrekken. Een zending is immers een postzending wanneer zij, na het etiketteren ervan, een vorm aanneemt die geschikt is om de postverwerkingscyclus te doorlopen; dat geldt zonder twijfel voor een product dat op de marktplaats is gekocht, daarna is verpakt en geëtiketteerd (en dus klaar is) om aan de geadresseerde te worden geleverd.
- 8 Volgens de rechter in eerste aanleg zou aanvaarding van de benadering van verzoekster betekenen dat een product dat op de marktplaats wordt gekocht en via de dienst van Amazon Logistics wordt geleverd: i) wordt verpakt en klaargemaakt voor levering aan de eindafnemer; ii) naar de bestemming wordt vervoerd, eventueel na doorvoer via de delivery stations; iii) aan de eindafnemer wordt bezorgd zonder dat een van de actoren in het leveringsproces postactiviteiten verricht. Hieruit volgt dat een product een ogenschijnlijk volledige postverwerkingscyclus zou doorlopen zonder dat een van de entiteiten die daarbij betrokken zijn, een postactiviteit verricht.

III. HOGER BEROEP

- 9 In haar beroepschrift betwist AIL het vonnis in eerste aanleg en voert zij ter ondersteuning daarvan vier middelen aan.
- 10 AIL voert vooraf als feiten aan dat:
 - de activiteiten van AIL plaatsvinden in een fase van het logistieke proces waarin de postverwerkingscyclus nog niet is begonnen;
 - AIL geen „ongedifferentieerde” postdiensten aanbiedt aan iedereen die goederen logistiek moet beheren met het oog op de verzending ervan, en niet beschikt over voor het publiek toegankelijke ruimten en/of kantoren;
 - zij geenszins is betrokken bij het leveren van de in haar magazijnen opgeslagen goederen en dat zij die enkel logistiek „verwerkt”; dat het leveren plaatsvindt na de tussenkomst van AIL, dus verderop in de logistieke keten die elke door een onlinegebruiker geplaatste bestelling doorloopt;

- AIL dus niet concurreert met de traditionele exploitanten van postdiensten en/of aanbieders van vervoersdiensten, maar juist met hen samenwerkt;
- de activiteiten van AIL die het voorwerp uitmaken van het door de Agcom uitgevoerde onderzoek, geen betrekking hebben op een algemeen geheel van goederen, maar enkel en alleen op goederen (bovendien, zoals gezegd, enkel van derde verkopers) die op de website Amazon.it worden verkocht, waardoor het nog duidelijker wordt dat de bewering dat de door de vennootschap verrichte activiteiten moeten worden gekwalificeerd als een aan derden zonder onderscheid aangeboden postdienst, ongegrond is.

11 Met haar eerste middel [OMISSIS] voert verzoekster aan dat:

- de logistieke activiteiten van AIL, die verband houden met het ophalen uit een magazijn en verpakken van producten, betrekking hebben op goederen waarvoor Amazon optreedt als bewaarnemer en die geenszins als „postzendingen” kunnen worden gekwalificeerd, althans niet zolang zij niet door de aanbieder van postdiensten „in ontvangst worden genomen”;
- de begrippen „postdienst” en „postzending” in het besluit naar analogie zijn uitgelegd, waarbij veel verder is gegaan dan de bewoordingen van de twee desbetreffende definities, en zo een standpunt is ingenomen dat duidelijk in strijd is met het legaliteitsbeginsel en de regelgeving inzake postdiensten;
- het besluit onrechtmatig is voor zover daarin wordt gesteld dat AIL een unitair netwerk tot stand heeft gebracht om postdiensten te verrichten, omdat de op het model van de zogenaamde „unitaire netwerken” voor het aanbieden van postdiensten gebaseerde benadering geen enkele rechtsgrondslag vindt en hoe dan ook feitelijk niet bestaat[,] omdat AIL geen bestuurs- en coördinatiebevoegdheden uitoefent ten aanzien van de andere entiteiten die deel uitmaken van het netwerk;
- louter de aanwezigheid van een etiket niet de scheidslijn kan vormen tussen wat tot de logistiek behoort en wat reeds deel uitmaakt van de postverwerkingscyclus, en dat zelfs louter het toevertrouwen van goederen aan een entiteit die met de bezorging ervan is belast, nooit een aanwijzing kan vormen dat een postdienst wordt verricht;
- de activiteiten van AIL dus geenszins vergelijkbaar zijn met die van tussenpersonen, zoals de Agcom en de TAR hebben geoordeeld, omdat tussenpersonen postdiensten aanbieden aan een breed publiek en volledig binnen de postbestelketen opereren door postzendingen bij gebruikers op te halen en in het postnetwerk in te brengen;
- de loutere logistieke activiteit met betrekking tot goederen die, wanneer zij „postzendingen” worden, op geen enkele wijze meer door Amazon worden beheerd, maar enkel door de exploitanten van postdiensten die aan de Amazon-gebruiker de bezorgdienst verlenen, redelijkerwijs geen postdienst kan vormen;

- een besluit van de Spaanse regelgevende instantie voor de postsector (de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) betreffende de wettelijke kwalificatie van soortgelijke activiteiten die Amazon in Spanje verricht, door de bestuursrechters van dat land in zijn geheel nietig is verklaard.
- 12 Met haar tweede middel [OMISSIS] blijft AIL bij haar standpunt dat de door haar verrichte activiteiten van logistieke en niet van postale aard zijn. Ter ondersteuning daarvan beroept verzoekster zich op verordening (EU) 2019/1020, die op 20 juni 2019 – na neerlegging van het verzoekschrift – is vastgesteld, waarin volgens haar de logistieke aard is vastgesteld van activiteiten die volledig vergelijkbaar zijn met de activiteiten die AIL in concreto verricht wanneer zij werkt met de goederen van derde verkopers die hun producten op de marktplaats van Amazon aanbieden.
- 13 [OMISSIS] *[middelen die niet relevant zijn voor deze verwijzing]*
- 14 [OMISSIS] De Agcom concludeert tot verwerping van het hoger beroep.
- 15 [OMISSIS] *[nationale procedure]*

IV. UNIERECHTELIJKE BEPALINGEN

- 16 Richtlijn 97/67/EG 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 aangevuld en gewijzigd, bepaalt:

Artikel 2

„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; [...]
- 4. ophalen: de handeling waarmee een aanbieder van postdiensten postzendingen ophaalt;
- 5. distributie: de handelingen die het sorteren in distributiecentra en het bestellen van postzendingen aan de geadresseerden omvatten; [...]
- 6. 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; [...]

14. machtiging: iedere toestemming waarbij specifieke rechten en verplichtingen worden vastgelegd voor de postsector en waarbij ondernemingen wordt toegestaan postdiensten aan te bieden en in voorkomend geval netwerken voor het aanbieden van zulke diensten tot stand te brengen en/of te exploiteren, in de vorm van een ‚algemene machtiging’ of ‚individuele vergunning’, zoals hierna omschreven:
 - ‚algemene machtiging’: iedere machtiging, ongeacht of deze voortvloeit uit een ‚categoriale vergunning’ dan wel uit algemene wetgeving en ongeacht of dergelijke regelgeving registratieprocedures vergt, waarbij de aanbieder van postdiensten geen uitdrukkelijk besluit van de nationale regelgevende instantie behoeft te verkrijgen voordat hij de aan de machtiging ontleende rechten mag uitoefenen,
 - ‚individuele vergunning’: een machtiging die door een nationale regelgevende instantie wordt verleend en waarbij aan een aanbieder van postdiensten specifieke rechten worden verleend of waarbij de activiteiten van die onderneming aan specifieke verplichtingen worden onderworpen die in voorkomend geval de algemene machtiging aanvullen, en waarbij de aanbieder van postdiensten niet gerechtigd is de desbetreffende rechten uit te oefenen alvorens hij het door de nationale regelgevende instantie genomen besluit heeft ontvangen; [...].”

Artikel 9

- „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. [...].”
- 17 De overwegingen 14, 17, 27 en 28 van richtlijn 2008/6 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG luiden als volgt:
- „(14) Er kan een aantal factoren worden aangewezen die als drijvende kracht voor verandering in de postsector fungeren, namelijk de vraag en de veranderende behoeften van de gebruiker, organisatorische veranderingen, automatisering en de invoering van nieuwe technologieën, substitutie door elektronische communicatiemiddelen en de openstelling van de markt. Om de concurrentie aan te kunnen, op nieuwe wensen van consumenten in te spelen en nieuwe financieringsbronnen aan te boren, kunnen aanbieders van postdiensten hun activiteiten diversifiëren door e-handeldiensten of andere diensten van de informatiemaatschappij aan te bieden.”

- „(17) Louter vervoer dient niet als postdienst te worden beschouwd. [...]”
- „(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.”
- „(28) Teneinde bij het bepalen van de door de bovenbedoelde ondernemingen te leveren bijdrage in de kosten van het aanbieden van de universele dienst in een lidstaat aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, dienen de lidstaten transparante en niet-discriminerende criteria te hanteren, zoals het aandeel van deze ondernemingen in de activiteiten die in de betrokken lidstaat binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen. De lidstaten kunnen voorschrijven dat de dienstenaanbieders die aan een compensatiefonds moeten bijdragen, een passende gescheiden boekhouding invoeren teneinde de werking van het fonds te garanderen.”

V. NATIONALE BEPALINGEN

- 18 Decreto legislativo 22 luglio 1999, 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) (wetsbesluit nr. 261 van 22 juli 1999 tot omzetting van richtlijn 97/67/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst), bevat, voor zover hier van belang, in artikel 1 („Definities”) definities die overeenstemmen met de definities in artikel 2 van richtlijn 97/67/EG.

In artikel 6 van d.lgs. nr. 261/1999 („Algemene machtiging”) is het volgende bepaald:

- „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 van het ministerie van Economische Ontwikkeling 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 inzake

onder meer de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de betrokken diensten, of aan verplichtingen financieel bij te dragen aan de in artikel 10 van dit besluit bedoelde kostendelingsregelingen. Deze verplichtingen worden vastgesteld bij besluit van de regelgevende instantie.

2. De regelgevende instantie stelt binnen 180 dagen na de inwerkingtreding van de decreto legislativo tot omzetting van richtlijn 2008/6/EG bij besluit vast in welke gevallen met de activiteit van start kan worden gegaan zodra aan het ministerie van Economische Ontwikkeling, door middel van een gecertificeerde e-mail of aangetekende zending met ontvangstbevestiging, een gewaarmerkte verklaring van begin van activiteit is verstuurd, en in welke gevallen 45 dagen na ontvangst van deze kennisgeving met de activiteit van start kan worden gegaan, behalve ingeval van weigering door het ministerie; indien om verduidelijkingen of documenten wordt verzocht, wordt deze termijn geschorst tot de ontvangst daarvan. Indien de toestemming onwettig tot stand is gekomen, wordt zij nietig verklaard, tenzij de betrokkene, indien mogelijk, het probleem binnen de gestelde termijn kan verhelpen.
3. Het in lid 2 bedoelde besluit bepaalt de vereisten [en] verplichtingen waaraan moet worden voldaan door entiteiten die activiteiten verrichten waarvoor een algemene machtiging vereist is, met inbegrip van de verplichtingen ter zake van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bedoeld in artikel 18 bis, de wijze van toezicht in de bedrijfsruimten en de procedures voor aanmaning, schorsing en oplegging van een verbod tot uitoefening van de activiteit bij niet-nakoming van de verplichtingen.”

Lid 5 van artikel 21 („Sancties”) van d.lgs. nr. 261/1999 bepaalt dat „[w]ie diensten verleent die buiten de werkingssfeer van de universele postdienst vallen zonder de verklaring te hebben overgelegd of zonder, in voorkomend geval, de voorgeschreven termijn te hebben afgewacht, wordt bestraft met een administratieve geldboete van 5 000 tot 150 000 EUR”.

- 19 Bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de Agcom (Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali – regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek), die ratione temporis van toepassing is, bepaalt, voor zover hier van belang:

Artikel 1 („Definities”)

„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; [...]

- r) „zuivere vervoersdiensten’: verrichten van vervoerswerkzaamheden onder uitsluiting van andere werkzaamheden die behoren tot de fasen van de postdiensten omschreven in punt g).
- 2. Voor hetgeen niet uitdrukkelijk in dit artikel is vermeld, wordt verwezen naar de definities in artikel 1, lid 2, van d.lgs. [nr. 261/1999] en naar de definities in de besluiten van de Agcom voor de postsector.”

Artikel 8 (Postdiensten waarvoor een algemene machtiging is vereist)

„[1.] Voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek die niet onder de universele dienst in de zin van de decreto legislativo vallen, moet een algemene machtiging worden verkregen.

- 2. Een algemene machtiging is ook vereist om een enkele fase van de activiteiten van de in lid 1 bedoelde postdiensten te verrichten en om postdiensten met toegevoegde waarde aan te bieden.

[...]

- 4. Voor zuivere vervoersdiensten is geen algemene machtiging vereist.”

- 20 Besluit nr. 129/15/CONS is vervolgens ingetrokken en vervangen door besluit nr. 388/24/CONS, dat echter *ratione temporis* niet van toepassing is op de onderhavige zaak.

VI. MOTIVERING VAN HET VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

VI.a. SITUERING VAN DE VRAAG EN VRAAG OF IS VOLDAAN AAN DE VOORWAARDEN VOOR EEN PREJUDICIËLE VERWIJZING

- 21 De onderhavige zaak vindt haar oorsprong in de veranderingen op de markt voor postdiensten, voornamelijk als gevolg van de opmars van de elektronische handel. De onlineverkoop van goederen, ook op detailhandelsniveau, gaat gepaard met de levering ervan aan de eindkoper. De ondernemingen die het product verkopen (of die bemiddelingsdiensten bij de verkoop aanbieden), zorgen dus ook voor de bezorging van de individuele pakketten. Hierdoor zijn nieuwe soorten ondernemingen ontstaan die niet volledig beantwoorden aan het traditionele beeld van exploitanten van postdiensten, maar geïntegreerde diensten aanbieden, waaronder ook bezorging van poststukken.

Het feit dat deze nieuwe bedrijfsmodellen onder de postdiensten kunnen vallen, heeft belangrijke praktische gevolgen, aangezien de marktdeelnemers, wanneer zij als exploitanten van postdiensten worden gekwalificeerd, worden onderworpen aan de sectorregels, op grond waarvan de lidstaten kunnen voorzien in een administratieve vergunningsregeling die tot doel heeft de naleving van de

„essentiële eisen” te waarborgen (artikel 9 van richtlijn 97/67/EG) en deze exploitanten kunnen verzoeken bij te dragen aan de financiering van de universele dienst (artikel 7 van richtlijn 97/67/EG).

- 22 De in de onderhavige zaak aan de orde zijnde activiteiten van AIL bestaan erin goederen uit het magazijn te halen, te verpakken, te etiketteren en te sorteren om ze te verdelen over de gewone koerierdiensten en de dienst Amazon Logistics. De Agcom was van mening dat het etiketteren niet als een „postactiviteit” moet worden beschouwd, maar de daaropvolgende activiteiten wel, omdat de geëtiketteerde goederen „definitieve zendingen” vormen die de postverwerkingscyclus kunnen doorlopen. Bijgevolg valt de daaropvolgende fase van verdeling over de koerierdiensten, ook op basis van bezorgtijden en bediende gebieden, volgens de Agcom onder de sorteerfase die kenmerkend is voor de activiteitencyclus van alle exploitanten van postdiensten [OMISSIS].
- 23 In het algemeen betwist Amazon de door de Agcom in het besluit gegeven beschrijving van haar activiteiten niet. De grieven van AIL betreffen voornamelijk de vraag of de door haar verrichte activiteiten overeenkomstig richtlijn 97/67/EG en de nationale regels tot uitvoering van deze regeling van Unierecht kunnen worden gekwalificeerd als het „aanbieden van postdiensten aan het publiek”.
- 24 Indien deze activiteiten niet als zodanig kunnen worden gekwalificeerd, zou Amazon niet hoeven te beschikken over de machtiging als bedoeld in artikel 6 van d.lgs. nr. 261/1999 en artikel 8 van besluit nr. 129/15/CONS van de Agcom en zou het besluit van de Agcom derhalve onrechtmatig zijn.
- 25 De verwijzende rechter acht het noodzakelijk het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 2 en 9 van richtlijn 97/67/EG.
- 26 Om de hierboven uiteengezette redenen is de gestelde vraag in casu relevant, aangezien van het antwoord op die vraag afhangt of de eerste twee middelen van het hoger beroep gegrond zijn.
- 27 De prejudiciële vraag betreft bovendien kwesties die inhoudelijk niet identiek zijn aan een andere vraag die is opgeworpen in het kader van een soortgelijke zaak waarover de Unierechter reeds uitspraak heeft gedaan, en die dusdanige twijfels over de juiste uitlegging doen rijzen dat niet kan worden aangenomen dat de juiste uitlegging van het Unierecht zo evident is dat er redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan bestaan.

Bijgevolg is voldaan aan de voorwaarden waaronder deze rechter in laatste aanleg krachtens artikel 267 VWEU [OMISSIS] een prejudiciële vraag kan stellen.
- 28 Volledigheidshalve wordt gepreciseerd dat bij deze kamer ook de door AIT [OMISSIS] en AIS [OMISSIS] ingestelde hogere beroepen aanhangig zijn, die eveneens op de terechtzitting van 10 juli 2025 zijn behandeld en hetzelfde besluit

betreffen, en dat deze kamer bij afzonderlijke beschikkingen ook voor die zaken het Hof om een prejudiciële beslissing verzoekt krachtens artikel 267 VWEU.

VI.b. DEFINITIE VAN „POSTDIENSTEN” IN RICHTLIJN 97/67/EG

- 29 Bij richtlijn 97/67/EG is op communautair niveau een regelgevingskader voor de postsector vastgesteld. Voor zover hier van belang, volstaat het eraan te herinneren dat de richtlijn enerzijds de „universele postdienst” regelt, die „een minimumpakket diensten van een duidelijk omschreven kwaliteit omvat, welk pakket in alle lidstaten tegen een betaalbare prijs aan alle gebruikers [...] moet worden aangeboden”. Anderzijds bepaalt de richtlijn dat voor „postdiensten” die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, de lidstaten algemene machtigingen kunnen instellen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen (artikel 9, lid 1).
- 30 In de onderhavige zaak rijst allereerst de vraag wanneer de door een bepaalde exploitant uitgevoerde activiteiten als „postdiensten” kunnen worden omschreven.
- 31 Overeenkomstig artikel 2, punt 1, van richtlijn 97/67/EG heeft het begrip „postdiensten” betrekking op diensten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen.
- 32 Artikel 2, punt 1 bis, dat is toegevoegd bij richtlijn 2008/6, bepaalt dat een onderneming moet worden gekwalificeerd als „leverancier van postdiensten” indien die onderneming een of meer van de in artikel 2, punt 1, vermelde diensten aanbiedt.
- 33 Wat de definitie van deze diensten betreft, bevat artikel 2 van de richtlijn een definitie van „ophalen” („de handeling waarmee een aanbieder van postdiensten postzendingen ophaalt”) en „distributie” („de handelingen die het sorteren in distributiecentra en het bestellen van postzendingen aan de geadresseerden omvatten”).
- 34 Van „sorteren” daarentegen wordt geen uitdrukkelijke definitie gegeven, hoewel deze definitie, volgens de verwijzende rechter, kan worden afgeleid uit de gebruikelijke betekenis van het woord en uit andere definities in de richtlijntekst. Onder „sorteren” moet dus worden verstaan de fase tussen het „ophalen” en de „distributie” van „postzendingen”, waarin de exploitant van postdiensten het vervoer voorbereidt door de voordien opgehaalde postzendingen in homogene categorieën te verdelen (bijvoorbeeld plaats van bestemming, entiteit die met de daaropvolgende vervoersfase is belast, fysieke kenmerken enz.).
- 35 In de definities van de verschillende postdiensten staat het begrip „postzending” dus centraal, aangezien de verschillende diensten (ophalen, sorteren, vervoeren en distributie) als „postdiensten” kunnen worden gedefinieerd als zij betrekking hebben op „postzendingen”. Om het onderscheid te maken tussen „postdiensten” en diensten die, ook al bestaan zij uit dezelfde materiële activiteiten, geen

„postdiensten” zijn, aangezien zij geen betrekking hebben op „postzendingen”, moet dus naar de definitie daarvan worden gekeken.

- 36 In de richtlijn wordt „postzending” in artikel 2, punt 6, gedefinieerd als „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”.
- 37 Deze definitie verduidelijkt dat de „postzending” in de definitieve vorm moet zijn op het moment dat zij door de aanbieder van postdiensten in ontvangst wordt genomen. De bepaling geeft niet met een duidelijke definitie aan welke andere kenmerken de zending moet hebben om als „postzending” te kunnen worden gekwalificeerd. De bepaling biedt in dit opzicht echter wel nuttige aanwijzingen door, bij wijze van voorbeeld, de aard van de verzonden goederen te beschrijven. Uit een onderzoek van deze goederen blijkt duidelijk dat niet alle goederen die bestemd zijn om van de ene plaats naar de andere te worden vervoerd, een postzending vormen. Het moet gaan om goederen die beantwoorden aan het traditionele idee van brievenpost en „pakketten” die via postdiensten worden verstuurd.
- 38 Op grond daarvan kan worden uitgesloten dat de activiteiten van exploitanten in de logistieke sector die goederen van de ene naar de andere plaats vervoeren en die activiteiten verrichten die materieel bijvoorbeeld onder het sorteren van goederen kunnen vallen, altijd als „postactiviteiten” moeten worden gekwalificeerd.
- 39 Dit wordt bevestigd door verordening (EU) 2019/1020 waarin in artikel [3], punt 11, „fulfilmentdienstverlener” wordt gedefinieerd als „een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in het kader van een handelsactiviteit ten minste twee van de volgende diensten aanbiedt: opslag, verpakking, adressering en verzending zonder eigenaar te zijn van de betrokken producten, met uitzondering van postdiensten zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad, pakketbezorgdiensten zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad, en andere postdiensten of vrachtvervoersdiensten”.
- 40 Bijgevolg doet verordening 2019/1020, hoewel zij door Amazon ter ondersteuning van haar argumenten wordt aangevoerd, geen afbreuk aan de bepalingen van richtlijn 97/67/EG en bevestigt zij dat dezelfde materiële logistieke activiteiten al dan niet van postale aard kunnen zijn, afhankelijk van de vraag of zij betrekking hebben op „postzendingen”.

VI.c. BETEKENIS VAN „AANBIEDEN AAN HET PUBLIEK” VAN POSTDIENSTEN

- 41 Een andere uitleggingsvraag die aan de prejudiciële vraag ten grondslag ligt, betreft de gevallen waarin postdiensten als „aan het publiek aangeboden” diensten kunnen worden beschouwd.
- 42 Overeenkomstig de Unie- en nationale regels kan een postdienst immers worden onderworpen aan een vergunningsregeling wanneer de desbetreffende dienst „aan het publiek wordt aangeboden”.
- 43 De universele dienst wordt per definitie aan het publiek aangeboden (zie punt 49). Voor diensten die niet zijn voorbehouden aan de universele dienst, blijkt uit overweging 24 en uit artikel 10, lid 1, van richtlijn 97/67/EG dat de vergunningsprocedures die de lidstaten mogen vaststellen, betrekking hebben op „het op commerciële basis aanbieden aan het publiek van niet-voorbehouden postdiensten”. Ook in artikel 6 van d.lgs. nr. 261/1999 is bepaald dat „voor het aanbieden van diensten aan het publiek die niet vallen onder de universele dienst” vooraf een machtiging moet worden verkregen.
- 44 In casu rijst met name de vraag of de verschillende in artikel 2, punt 1, van richtlijn 97/67/EG genoemde diensten kunnen worden beschouwd als „aangeboden aan het publiek” wanneer de marktdeelnemer deze activiteiten niet op ongedifferentieerde wijze verricht ten behoeve van elke afzender die zich tot hem richt.
- 45 Overweging 21 van richtlijn 97/67/EG luidt als volgt: „Overwegende dat de nieuwe diensten (die sterk verschillen van de conventionele diensten) en de uitwisseling van documenten geen deel uitmaken van de universele dienst, zodat er geen redenen zijn om deze diensten aan de leveranciers van de universele dienst voor te behouden; dat het voorgaande eveneens geldt voor zelfbezorging (het verzorgen van postdiensten door een natuurlijke of een rechtspersoon van wie de poststukken uitgaan of het verzorgen van de ophaling en de verzending van deze stukken door een derde die uitsluitend namens deze persoon handelt) welke niet onder de categorie diensten valt.”
- 46 Richtlijn 97/67/EG maakt dus een onderscheid tussen enerzijds „zelfbezorging”, die geen postdienst is, en anderzijds „nieuwe diensten (die sterk verschillen van de conventionele diensten) en de uitwisseling van documenten”, die daarentegen wel „postdiensten” zijn, maar niet zijn voorbehouden aan de leveranciers van de universele dienst.

Zelfbezorging is beperkt tot het uitvoeren van activiteiten door de afzender zelf of tot het verzorgen van de „ophaling” en de „verzending” van de poststukken door een derde die „uitsluitend” namens deze persoon handelt.
- 47 Deze benadering is ook omgezet in nationaal recht aangezien overeenkomstig artikel 8 van d.lgs. nr. 261/1999 „het verzorgen van postdiensten door een

natuurlijke of een rechtspersoon van wie de poststukken uitgaan (zelfbezorging) of door een derde die uitsluitend namens en in het belang van deze persoon handelt, zonder machtiging” is toegelaten.

- 48 De „aan het publiek aangeboden” dienst is niet noodzakelijkerwijs bestemd voor een ongedifferentieerd publiek van gebruikers en het is voor een „aanbod aan het publiek” evenmin noodzakelijk dat de marktdeelnemer beschikt over voor het publiek toegankelijke kantoren waar iedereen terecht kan voor elk soort „postzending”.
- 49 Bij nadere beschouwing blijkt dat deze laatste kenmerken aanwezig moeten zijn bij de universele postdienst, welke garandeert dat „op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn” (artikel 3, lid 1, van richtlijn 97/67/EG), waarbij een „openbaar postnetwerk” beschikbaar is met „toegangspunten” waar de „postzendingen” door het publiek kunnen worden opgehaald [artikel 2, punt 2, van en bijlage A bij richtlijn 97/67/EG].
- 50 Voor postdiensten die niet onder de universele dienst vallen, zijn soortgelijke kenmerken daarentegen niet vereist, aangezien een „aanbod aan het publiek” volstaat en niet is vereist dat het aanbod zonder onderscheid tot „iedereen” is gericht en betrekking heeft op alle soorten poststukken.

Deze benadering wordt bevestigd door de rechtspraak en de praktijk, waarin ook de diensten die worden verricht door koerierdiensten en ondernemingen die vervoersdiensten in combinatie met postdiensten aanbieden of door tussenpersonen, als postdiensten worden beschouwd. Deze entiteiten voeren hun activiteiten niet noodzakelijkerwijs ten behoeve van iedereen en met betrekking alle soorten poststukken uit.

- 51 Het Hof van Justitie heeft zich onlangs uitgesproken over de positie van koeriersdiensten of aanbieders van vervoersdiensten en heeft bevestigd dat richtlijn 97/67/EG „zich niet verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, volgens welke aanbieders van vervoer over de weg, expeditiediensten of koeriersdiensten die postzendingen ophalen, sorteren, vervoeren en bezorgen, aanbieders van postdiensten zijn in de zin van artikel 2, punt 1 bis, van die richtlijn, behalve wanneer hun activiteit beperkt is tot het vervoer van postzendingen” (Hof van Justitie, Vijfde kamer, 31 mei 2018, gevoegde zaken C-259/16 en C-260/16).
- 52 Tussenpersonen zijn ondernemers wier activiteit bestaat in het klaarmaken van de post (afdrukken, enveloppen, etiketteren, adresseren en frankeren) en in het voorbehandelen ervan, en deze laatste activiteit wordt als een „postactiviteit” beschouwd.
- 53 Dit wordt bevestigd door verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten. Die verordening is weliswaar niet van toepassing op de

onderhavige zaak (noch *ratione temporis*, noch *ratione materiae*, aangezien grensoverschrijdende postzendingen in deze zaak niet specifiek aan de orde zijn), maar biedt toch nuttige uitleggingsaanwijzingen.

Deze verordening bevat namelijk voorschriften die een aanvulling vormen op die van richtlijn 97/67/EG en verwijst naar de definities in artikel 2 van die richtlijn.

- 54 Overweging 17 van verordening 2018/644 luidt als volgt: „Aanbieders van pakketbezorgdiensten met alternatieve bedrijfsmodellen, zoals op de deeleconomie en platforms voor elektronische handel gebaseerde modellen, moeten onder deze verordening vallen indien zij minstens een van de schakels in de postbezorgketen aanbieden. Ophaling, sortering en distributie, met inbegrip van ophaaldiensten, moeten als pakketbezorgdiensten worden beschouwd, ook wanneer deze door aanbieders van expres- en koerierdiensten of tussenpersonen worden verleend, in overeenstemming met de huidige praktijk. Louter vervoer dat niet in combinatie met een van die schakels wordt verricht, moet echter buiten het toepassingsgebied van de pakketbezorgdiensten vallen, ook wanneer dat vervoer wordt verricht door onderaannemers, al dan niet in het kader van alternatieve bedrijfsmodellen, aangezien in dat geval moet worden aangenomen dat die activiteit deel uitmaakt van de transportsector, tenzij de betrokken onderneming of een van haar dochterondernemingen of verbonden ondernemingen voor het overige onder het toepassingsgebied van deze verordening valt.”
- 55 Op grond van deze verordening, waarop de definities van richtlijn 97/67/EG van toepassing zijn, vallen ook exploitanten die minstens één fase van de postdienst verzorgen, onder de bepalingen ervan, zelfs als zij gebruikmaken van „alternatieve bedrijfsmodellen, zoals op de deeleconomie en platforms voor elektronische handel gebaseerde modellen”. Er wordt ook gepreciseerd dat aanbieders van expres- en koerierdiensten en tussenpersonen „in overeenstemming met de huidige praktijk” eveneens onder deze regelgeving vallen.
- 56 Dat er sprake is van een „aanbod aan het publiek” van postdiensten wanneer de hierboven genoemde kenmerken aanwezig zijn, wordt bevestigd door een teleologische uitlegging van richtlijn 97/67/EG.

Artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67/EG bepaalt namelijk dat de lidstaten voor niet-voorbehouden diensten die buiten het toepassingsgebied van de universele dienst vallen, machtigingen kunnen instellen, „om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen”.

- 57 De „essentiële eisen” worden gedefinieerd in artikel 2, punt 19, als „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. Gegevensbescherming kan bestaan uit de bescherming van persoonsgegevens, het vertrouwelijke karakter van informatie die wordt doorgegeven en/of opgeslagen, alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer”.

- 58 Bij nadere beschouwing bestaan deze eisen niet alleen wanneer de diensten algemeen en ongedifferentieerd aan iedereen worden aangeboden, maar ook wanneer het gaat om diensten die niet onder „zelfbezorging” vallen en hoe dan ook, zoals uiteengezet, „aan het publiek worden aangeboden”.

VI.d. KUNNEN DE ACTIVITEITEN VAN AMAZON ONDER AAN HET PUBLIEK AANGEBODEN POSTDIENSTEN VALLEN?

- 59 Volgens de verwijzende rechter, en onder voorbehoud van de beoordelingen die het Hof van Justitie op dit punt zal maken, moeten de activiteiten van AIL die in deze zaak aan de orde zijn, als „postdiensten” en als „aan het publiek aangeboden diensten” worden beschouwd.
- 60 Om te beginnen kunnen de activiteiten van AIL inhoudelijk worden beschouwd als „sorteren” en hebben zij betrekking op „postzendingen”.
- 61 Het gaat niet om loutere logistieke activiteiten die geen verband houden met de postsector, zoals AIL betoogt. De gesorteerde goederen zijn immers „postzendingen”, aangezien het gaat om pakketten met goederen die, zodra zij zijn geëtiketteerd, klaar zijn om te worden verzonden en worden gesorteerd voor verdeling over verschillende koerierdiensten. Volgens de redenering van AIL kunnen de activiteiten van marktdeelnemers die gericht zijn op het sorteren van postpakketten voor verdeling over verschillende koerierdiensten niet als postdiensten worden aangemerkt. Dit zou echter leiden tot een uitlegging die de Unierechtelijke en nationale bepalingen ongeldig maakt, volgens welke ook „sorteren” een postdienst is en op grond waarvan een entiteit die zelfs maar één van de postdiensten, waaronder sorteren, verricht, als exploitant van postdiensten moet worden aangemerkt.
- 62 Onverminderd de eventuele twijfels over de uitlegging van het Unierecht die het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing rechtvaardigen, is de verwijzende rechter voorts van mening dat de door Amazon verrichte activiteiten in de hierboven omschreven zin als „aan het publiek aangeboden” moeten worden aangemerkt.
- 63 Deze activiteiten vormen immers geen diensten die in het kader van „zelfbezorging” worden verricht, aangezien Amazon beroepsmatig diensten verricht ten behoeve van een groot aantal afzenders en geadresseerden van poststukken.

- 64 Amazon biedt het publiek een bemiddelingsdienst bij het online kopen en verkopen van goederen, door vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Amazon biedt, naast deze diensten, op de uiteengezette wijze, ook de bezorging aan van de goederen die op haar platform worden verkocht.
- 65 Hoewel deze diensten niet aan een ongedifferentieerd publiek worden aangeboden (omdat zij uitsluitend ten behoeve van de gebruikers van de marktplaats worden verricht) en zij geen betrekking hebben op ongedifferentieerde goederen (maar alleen op die welke op de marktplaats worden verkocht), worden zij verricht als diensten die verband houden met een bemiddelingsdienst bij aan- en verkoop die aan het publiek wordt aangeboden. De door Amazon verrichte bezorgdiensten hangen nauw samen met de bemiddelingsdiensten bij verkoop en ten aanzien van deze laatste zijn zij vanuit functioneel oogpunt (en vaak ook vanuit economisch oogpunt, aangezien de waarde van de gekochte en verzonden goederen ook bescheiden kan zijn) niet louter bijkomstig, maar spelen zij een prominente en essentiële rol.
- 66 Het publiek bezoekt de marktplaats van Amazon niet alleen voor de aankoop van goederen, maar ook en vooral omdat bij deze aankoop een leveringsdienst wordt geboden die in die zin een door Amazon „aan het publiek aangeboden” dienst vormt, aangezien deze dienst nauw samenhangt met de bemiddelingsdienst bij de verkoop van goederen die ook „aan het publiek wordt aangeboden” via het onlineplatform.
- 67 Ook in overweging 14 van richtlijn 2008/6 wordt verklaard dat „aanbieders van postdiensten hun activiteiten [kunnen] diversifiëren door e-handeldiensten of andere diensten van de informatiemaatschappij aan te bieden”. De Uniewetgever houdt dus rekening met de mogelijkheid dat e-handelsactiviteiten worden gecombineerd met postdiensten.
- 68 Bovendien zijn in dit geval de „essentiële eisen” van artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67/EG van toepassing, gezien ook de sterke verspreiding en ruime geografische beschikbaarheid van de aangeboden diensten.
- 69 Ten slotte wijst de verwijzende rechter erop dat de Agcom in het bestreden besluit heeft opgemerkt dat de activiteiten van de drie bestrafte vennootschappen, die tot dezelfde groep behoren (alle bestrafte vennootschappen staan onder zeggenschap van de Amerikaanse moedermaatschappij Amazon.com, Inc., [OMISSIS]), onderling nauw samenhangen en dus, wat het opleggen van sancties betreft, samen moeten worden behandeld. De Agcom heeft in dit verband opgemerkt dat deze verbondenheid nuttig is om ervoor te zorgen dat „de dienstverlening rechtstreeks wordt beheerd door één besluitvormingscentrum dat uniformiteit kan verzekeren in de wijze waarop de dienst wordt verleend en in het kwaliteitsniveau van de dienst” [OMISSIS].
- 70 Het Hof van Justitie zal dus moeten beoordelen of en in hoeverre deze omstandigheid, betreffende het verband tussen de activiteiten van AIT (de

verzoekende partij in deze zaak) en de twee andere vennootschappen waaraan een boete is opgelegd, relevant kan zijn voor de beantwoording van de aan het Hof voorgelegde uitleggingsvraag.

VII. FORMULERING VAN DE VRAAG EN SCHORSING VAN DE PROCEDURE

- 71 In het licht van de voorgaande overwegingen verzoekt de Consiglio di Stato het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„– Staan de artikelen 2 en 9 van richtlijn 97/67/EG in de weg aan een nationale regeling die activiteiten zoals de door AIL verrichte en in het bestreden besluit beschreven activiteiten onderwerpt aan de vergunningsregeling voor het aanbieden aan het publiek van postdiensten?”

- 72 [OMISSIS] *[nationale procedure]*

DICTUM

De Consiglio di Stato, afdeling rechtspraak (Zesde kamer), [OMISSIS] verzoekt:

- a) het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de in de motivering geformuleerde vraag;

[OMISSIS]

Aldus besloten te Rome [OMISSIS] op 10 juli 2025 [OMISSIS]

[OMISSIS]