



Datum van inontvangstneming : 24/09/2025

Zaak C-536/25

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 Services 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 Services 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. 19276/2023.

[OMISSIS]

I. BESTREDEN BESLUIT

- 1 Bij besluit nr. 400/18/CONS van 25 juli 2018 (hierna ook: „het 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. nr. 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 enkele vennootschappen waarvan er zeven niet over een algemene machtiging beschikten 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 AIT);
- 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, zoals op de website vermeld en aan de kopers gericht, 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), 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 („delivery service providers” of „pakketbezorgdiensten”) die de pakketten 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.

4 Wat specifiek de kwalificatie van de zogenaamde lockers als leveringspunten betreft, bevat het besluit de volgende beoordelingen [OMISSIS]:

- de wijze van levering in de zogenaamde lockers is een postactiviteit en de specifieke innovaties van het model resulteren niet in een verandering van de essentie, noch van de kwalificatie en de omkadering van deze wijze van bezorging in de desbetreffende fase van de postdienst;
- Amazon controleert deze fase van de dienst volledig, omdat de ruimte in kwestie via internet verbonden is 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;
- dankzij de lockers kan de gebruiker de zending om het even wanneer afhalen: wanneer de zending in de geselecteerde locker is geplaatst, ontvangt de gebruiker een e-mail ter kennisgeving met instructies en een code om de zending af te halen;
- de lockers worden op afstand gecontroleerd, waardoor vanaf het moment waarop de koerierdienst de goederen erin achterlaat tot het moment waarop de geadresseerde ze afhaalt, Amazon de zendingen onder haar hoede heeft en zij een bewaaractiviteit uitoefent die volledig vergelijkbaar is met die welke gewoonlijk door een exploitant van postdiensten wordt verricht, bijvoorbeeld bij aangetekende zendingen;
- de daadwerkelijke bezorging vindt echter plaats op het moment dat de gebruiker de zending uit de locker haalt, aangezien Amazon pas vanaf dat moment niet meer verantwoordelijk is voor de zending;
- de Agcom is dan ook van mening dat de lockers moeten worden beschouwd als bewaarruimten die bedoeld zijn voor latere afhaling door de geadresseerde en dat de bezorgfase pas eindigt wanneer de zending daadwerkelijk wordt afgehaald.

II. VONNIS IN EERSTE AANLEG

- 5 De drie bovengenoemde vennootschappen van Amazon hebben het besluit in afzonderlijke beroepsprocedures aangevochten bij de TAR.
- 6 De onderhavige zaak vloeit voort uit het door AIS ingestelde beroep, dat door de rechter in eerste aanleg gedeeltelijk is verworpen.

- 7 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.

- 8 Wat het standpunt van AIS betreft, heeft de TAR haar eerste en haar derde middel, die in casu van belang zijn, afgewezen op grond dat:

- uit de definitie van „postnetwerk” in artikel 2, punt 2, van richtlijn 97/67/EG, die weliswaar is afgestemd op de activiteiten van leveranciers van de universele postdienst, het beginsel kan worden afgeleid dat het beschikbaar stellen van middelen om onder meer de postzendingen op het vermelde adres te distribueren, volstaat om een dergelijke activiteit als een postdienst aan te merken;
- de in de lockers geplaatste goederen „postzendingen” zijn en dat deze plaatsing in een locker dienstig is voor de bezorging van de zending: de geadresseerde die vooraf een afhaalpunt heeft gekozen, kan het pakket autonoom afhalen met behulp van de code die hij heeft gekregen om de locker te openen, waardoor de levering plaatsvindt;
- de plaatsing in de lockers bij de uitvoering van de distributiefase hoort, aangezien de afhaling uit de lockers wordt voorgesteld als een alternatieve wijze van levering ten opzichte van de andere leveringswijzen (en dat ook daadwerkelijk blijkt te zijn);
- Amazon de lockers niet louter ter beschikking stelt als opslagruimten, maar vooraf een systeem heeft opgezet voor de bezorging en de bijbehorende monitoring, en dat, zolang de geadresseerde de goederen niet afhaalt, Amazon de zendingen onder haar hoede heeft en zij een bewaaractiviteit uitoefent die volledig vergelijkbaar is met die welke gewoonlijk door een exploitant van postdiensten wordt uitgeoefend;
- de bezorging gebeurt via de dienst die AIS via de lockers organiseert.

- 9 [OMISSIS] *[afwijzing door de TAR van het tweede en het vierde middel, die in casu niet relevant zijn]*

- 10 [OMISSIS] *[gedeelteijke toewijzing door de TAR van het vijfde middel, dat in casu niet relevant is]*

III. HOGER BEROEP

- 11 In haar beroepschrift betwist AIS het vonnis in eerste aanleg en voert zij ter ondersteuning daarvan vier middelen aan.
- 12 AIS, die verklaart dat zij de lockers na het besluit aan AIT heeft overgedragen, voert vooraf als feiten aan dat zij ten tijde van de uitvaardiging van het besluit:
- geen „ongedifferentieerde” postdiensten aanbood aan iedereen die al dan niet met een zending verband houdend goederen in bewaring moest geven en niet over voor het publiek toegankelijke ruimten en/of kantoren beschikte;
 - geenszins was betrokken bij de levering van de goederen, maar zich ertoe beperkte de lockers ter beschikking te stellen en deze op afstand te controleren;
 - dus niet concurreerde met de exploitanten van postdiensten, maar klant bij hen was en met deze exploitanten samenwerkte door hun de lockers ter beschikking te stellen.
- 13 Met haar eerste middel [OMISSIS] voert AIS aan dat de regelgeving inzake postdiensten niet bepaalt dat het bezit en het beheer van lockers vergunningsplichtige activiteiten zijn en dat de Agcom bijgevolg de sanctie ten onrechte naar analogie heeft opgelegd.
- 14 Met haar tweede middel [OMISSIS] betoogt AIS dat de door de Agcom in het bestreden besluit aangevoerde argumenten worden tegengesproken door latere handelingen van de Agcom. In het bijzonder heeft de Agcom bij besluit nr. 117/21/CONS van latere datum een onderzoek afgerond dat er juist op gericht was maatregelen vast te stellen om het gebruik van lockers voor het bezorgen en ophalen van pakketten aan te moedigen. In dat besluit heeft de Agcom het volgende opgemerkt: „Lockernetwerken worden doorgaans opgezet door aanbieders van pakketbezorgdiensten, maar er bestaan ook netwerken die worden beheerd door commerciële exploitanten, waarvan de activiteit juist bestaat in het aanbieden van lockerinfrastructuur aan exploitanten van postdiensten of particulieren (bijvoorbeeld het netwerk van de startup Citibox in Spanje).” Aangezien zij niet betrokken is bij het plaatsen van producten in de lockers, maar louter de ruimte ter beschikking stelt aan exploitanten die gemachtigd zijn om postdiensten te verrichten, kan deze activiteit, volgens AIS, niet als postdienst worden gekwalificeerd.
- 15 [OMISSIS] *[middelen die niet relevant zijn voor deze verwijzing]*
- 16 [OMISSIS] De Agcom concludeert tot verwerping van het hoger beroep.

17 [OMISSIS] *[nationale procedure]*

IV. UNIERECHTELIJKE BEPALINGEN

18 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. [...].”

- 19 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

- 20 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”.

- 21 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.”

- 22 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

- 23 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 op het thuisadres van 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.
- 24 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 de lidstaten deze exploitanten kunnen verzoeken bij te dragen aan de financiering van de universele dienst (artikel 7 van richtlijn 97/67/EG).
- 25 De in de onderhavige zaak aan de orde zijnde activiteiten van AIS bestaan in het bezit en het beheer van de lockers waarin de koerierdiensten waarvan Amazon gebruikmaakt, de postzendingen achterlaten wanneer de geadresseerde om deze leveringswijze verzoekt.
- 26 De feitelijke beschrijving van de door AIS verrichte activiteiten in het bestreden besluit wordt over het geheel genomen op zich niet door AIS betwist.
- 27 Op basis van deze door AIS verrichte activiteiten was de Agcom van mening dat AIS niet louter eigenaar is van de lockers, maar dat het beheer ervan onder postdiensten valt, en heeft zij AIS daarom een sanctie opgelegd omdat zij deze activiteiten zonder de vereiste machtiging heeft uitgevoerd.
- 28 Met haar eerste twee middelen betwist AIS echter dat haar activiteiten onder dit begrip „aanbieder van postdiensten” in de zin van artikel 2, punt 1 bis, van richtlijn 97/67/EG kunnen vallen. Daarom acht de verwijzende rechter het noodzakelijk het Hof van Justitie een vraag te stellen over de uitlegging van deze richtlijn, in het bijzonder met betrekking tot voornoemde definitie.
- 29 Bij richtlijn 97/67/EG is op communautair niveau een regelgevingskader voor de postsector vastgesteld.

- 30 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).
- 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 Volgens de verwijzende rechter, en onder voorbehoud van de beoordelingen die het Hof van Justitie op dit punt zal maken, zijn de door AIS verrichte en in het bestreden besluit beschreven activiteiten van dien aard dat AIS zelf kan worden beschouwd als een entiteit die een of meer van de in artikel 2, punten 1 en 1 bis, van richtlijn 97/67/EG vermelde diensten aanbiedt.
- 34 AIS beperkt zich immers niet tot het ter beschikking stellen van fysieke ruimten die door derden worden gebruikt voor de bezorging van postzendingen.
- 35 AIS neemt actief deel aan de verrichte postdienst, aangezien zij, naast het ter beschikking stellen van die fysieke ruimten, deze ruimten ook „beheert” door activiteiten uit te oefenen die kunnen worden beschouwd als activiteiten die eigen zijn aan de postdienst.
- 36 Zoals meer in detail is uiteengezet in het bestreden besluit en zoals hierboven is samengevat, controleert Amazon deze lockers op afstand, door toezicht te houden op het plaatsen van de postzendingen in de lockers door de koerierdiensten en het afhalen ervan door de geadresseerde.

Wanneer de postzending in de locker wordt geplaatst, ontvangt de geadresseerde een kennisgeving per e-mail. Zolang de geadresseerde de goederen niet uit de locker haalt, heeft Amazon de zendingen onder haar hoede en oefent zij een bewaaractiviteit uit die volledig vergelijkbaar is met die welke gewoonlijk door een exploitant van postdiensten wordt verricht.

- 37 Volgens de verwijzende rechter valt, rekening houdend met de twijfels over de uitlegging die deze prejudiciële verwijzing rechtvaardigen, de door AIS verrichte dienst van het „beheren” van de lockers onder het begrip „distributie van postzendingen” in de zin van artikel 2, punt 1, van richtlijn 97/67/EG. De loutere plaatsing van de postzending in een locker door de koerierdienst maakt namelijk

geen einde aan de door Amazon verrichte postactiviteiten, die pas eindigen op het tijdstip waarop de goederen uit de locker worden gehaald. Tot op dat moment blijft Amazon een postdienst verrichten.

- 38 De activiteiten van AIS verschillen dus van die van entiteiten die enkel eigenaar zijn van fysieke ruimten, waarin de postzendingen door de koerierdiensten worden achtergelaten, en die geen enkele postdienst verrichten, zelfs niet in de vorm van het „beheren” van deze ruimten.
- 39 De noodzaak om de activiteiten van een entiteit als AIS aan de vergunningsregeling te onderwerpen, blijkt ook uit een teleologische lezing van de toepasselijke regelgeving.
- 40 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”.
- 41 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”.
- 42 Bij nadere beschouwing gelden deze eisen ook voor entiteiten die beschikken over lockers als die van AIS en die, in de hierboven uiteengezette zin, deze lockers „beheren” om de bezorging aan de geadresseerde van de postzending mogelijk te maken.
- 43 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].

- 44 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.
- 45 Om de hierboven uiteengezette redenen is de gestelde vraag in casu relevant, aangezien van het antwoord op die vraag afhangt of het eerste en het tweede middel van het hoger beroep gegrond zijn, onverminderd eventuele latere feitelijke en juridische beoordelingen die na de prejudiciële beslissing zelf moeten worden verricht.
- 46 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.
- 47 Bijgevolg is voldaan aan de voorwaarden waaronder deze rechter in laatste aanleg krachtens artikel 267 VWEU [OMISSIS] een prejudiciële vraag kan stellen.
- 48 Volledigheidshalve wordt gepreciseerd dat bij deze kamer ook de door AIL [OMISSIS] en AIT [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.

VII. FORMULERING VAN DE VRAAG EN SCHORSING VAN DE PROCEDURE

- 49 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 AIS verrichte en in het bestreden besluit beschreven activiteiten onderwerpt aan de vergunningsregeling voor het aanbieden aan het publiek van postdiensten?”

- 50 [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]