



Datum van inontvangstneming : 15/01/2026

Zaak C-762/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

26 november 2025

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de bekendmaking van de verwijzingsbeslissing:

10 november 2025

Verzoekende partij:

Foodinho Srl

Verwerende partij:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vordering tot nietigverklaring van besluit nr. 347/24/CONS van de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (regelgevende instantie voor communicatie; hierna: „AGCOM”) van 24 september 2024 (hierna: „bestreden besluit”) waarbij de vennootschap Foodinho Srl (hierna: „verzoekster”) is veroordeeld tot een boete van 150 000 EUR omdat zij postdiensten heeft verricht zonder vooraf de daarvoor vereiste machtiging van de minister te hebben verkregen.

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Vragen over de uitlegging van het Unierecht

* Procestaal: Italiaans

Prejudiciële vragen

„1) Kan het begrip ‚postzending’ in artikel 2, punt 6, van richtlijn 97/67/EG bij de omzetting ervan in nationaal recht aldus worden uitgelegd dat de activiteit ‚food delivery’ daaronder valt, en staat deze bepaling bijgevolg, ook gelet op de vereisten van harmonisatie en uniforme toepassing van richtlijn 97/67/EG, in de weg aan een regeling als die van artikel 6 van decreto legislativo nr. 261/1999 en artikel 8 van bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS, indien deze aldus wordt uitgelegd dat de activiteit ‚food delivery’ onderworpen is aan het machtigingsstelsel dat geldt voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek?

2) Staat artikel 2 van richtlijn 97/67/EG in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 6 van decreto legislativo nr. 261/1999 en artikel 8 van bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS, indien deze aldus wordt uitgelegd dat activiteiten als die welke door Foodinho worden verricht, zoals beschreven in het bestreden besluit en in hoofdstuk I van de onderhavige beslissing, onderworpen zijn aan dat machtigingsstelsel?”

Relevante bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

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 (wetsdecreet 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; hierna: „wetsdecreet”), met name artikel 6 en artikel 21, lid 5:

„Artikel 6 (Algemene machtiging)

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 de Ministero dello sviluppo economico (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 wetsdecreet bedoelde kostendelingsregelingen. Deze verplichtingen worden vastgesteld bij besluit van de regelgevende instantie.

2. De regelgevende instantie stelt binnen 180 dagen na de inwerkingtreding van het wetsdecreet tot omzetting van richtlijn 2008/6/EG bij besluit vast in welke

gevallen met de activiteit van start kan worden gegaan zodra aan het Ministero dello sviluppo economico, bij 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 verduidelijkingen of documenten worden gevraagd, wordt deze termijn tot de ontvangst daarvan geschorst. Indien de toestemming onwettig tot stand is gekomen, wordt zij nietig verklaard, tenzij de betrokkene, waar 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 ingebrekestelling, schorsing en oplegging van een verbod tot uitoefening van de activiteit bij niet-nakoming van de verplichtingen.”

„Artikel 21 (Sancties)

[...]

5. Eenieder die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten verricht zonder de verklaring te hebben ingediend of zonder, in voorkomend geval, de voorgeschreven wachttijd in acht te nemen, wordt gestraft met een administratieve boete van 5 000 EUR tot 150 000 EUR.

[...].”

Besluit nr. 129/15/CONS van de AGCOM van 11 maart 2015, „Regeling betreffende vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek”, met name artikel 8, leden 1, 2 en 4, van Bijlage A:

„1. Voor het aanbieden aan het publiek van postdiensten die niet vallen onder de universele dienst als bedoeld in het wetsdecreet, moet een algemene machtiging worden verkregen.

2. Een algemene machtiging is ook vereist voor het verrichten van slechts een van de fasen van de activiteiten voor het aanbieden van postdiensten als bedoeld in lid 1, en voor het aanbieden van postdiensten met toegevoegde waarde.

[...]

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

Bepalingen van Unierecht

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

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster heeft een softwarelicentie die is verleend door de eigenaar „GLOVOAPP23 S.A.” en waarmee zij de verschillende „Glovo”-applicaties (Glovo courier, Glovo – cibo a domicilio) kan beheren in Italië. Daarnaast kan zij overeenkomsten sluiten met bedrijven en de betrekkingen met de gebruikers en de koeriers beheren.
- 2 In wezen is verzoekster beheerder van alle activiteiten die plaatsvinden via het Glovo-platform en de Glovo-apps. Naast bemiddeling verricht zij via het digitale Glovo-platform de volgende activiteiten:
 - a) detailhandel in alle soorten producten, zowel voedingsmiddelen als andere producten, via Glovo Infrastructure. Deze vennootschap houdt zich op haar beurt bezig met het beheer van de niet voor het publiek toegankelijke magazijnen waar de in bulk ingekochte producten zijn opgeslagen die vervolgens via de sectie „Glovo Express” in de door de gebruikers gebruikte app, aan de eindafnemer worden verkocht;
 - b) een Consumer To Consumer (C2C) bezorgservice, waarmee iemand een willekeurig object naar een andere persoon kan verzenden via de dienst „Verzendingen” op het Glovo-platform;
 - c) bezorging van voedingsmiddelen en andere goederen die afkomstig zijn uit zowel de Glovo-magazijnen als uit bedrijven buiten de vennootschap, die wordt verricht door werknemers die „riders” of koeriers worden genoemd.
- 3 Het gehele proces van aankoop en bezorging van een product vindt plaats via de Glovo-app en bestaat uit meerdere fasen:
 - a) de gebruiker plaatst de bestelling via de Glovo-app;
 - b) deze bestelling wordt via de app doorgegeven aan het betreffende restaurant of de betreffende winkel, die de bestelling gereed maakt (voedsel of andere consumptiegoederen, ook niet-voedingsmiddelen);
 - c) de app stuurt een bericht naar de dichtstbijzijnde koerier, die de bestelling aanneemt, het product afhaalt en het labelt door een „verzendlabe” met de essentiële kenmerken van een etiket (met de naam van de ontvanger, het

- afleveradres en informatie over het product) op het product (of de envelop of het pakket) te plakken;
- d) tot slot bezorgt de koerier het product volgens de via de app verstrekte instructies.
- 4 Tijdens de bezorgingsfase kunnen de gebruiker en de koerierdienst met elkaar communiceren via de chat op het Glovo-platform of via de telefoon. In dit laatste geval gebruikt de koerier een telefoonnummer dat door een door Glovo gecontracteerde derde (Messagebird) via GlovoApp23 is verstrekt, en door verzoekster en Glovo Infrastructure wordt gebruikt (op het scherm van de mobiele telefoon verschijnt „Glovo” als afzender). Met de contactgegevens die te vinden zijn in de aparte sectie van het Glovo-platform kan de commerciële partner (dat wil zeggen, de fysieke winkel) contact opnemen met de koerierdienst of kan de gebruiker contact opnemen met de winkel als hij de bestelling wil wijzigingen of met betrekking daartoe specifieke verzoeken heeft.
 - 5 Bij de aankoop en bezorging van het product kan de prijs van het product op twee wijzen worden betaald: contante betaling aan de koerier of vooruitbetaling met de creditcard wanneer de bestelling wordt geplaatst.
 - 6 Daarbij wordt geen factuur opgesteld. De verzendkosten staan los van de productprijs en zijn afhankelijk van de afstand in kilometers, de geschatte kosten van de dienst, de weersomstandigheden, het tijdstip en eventuele extra kosten in geval van bestellingen onder een bepaald bedrag.
 - 7 Wat het factureringsproces betreft, dat tijdens het de onderzoeksfase niet is verduidelijkt, wordt opgemerkt dat de koeriers, die volgens verzoekster zelfstandigen zijn, de klant geen fiscaal document voor de bezorgdienst verstrekken, en dat de eindafnemer, die de bezorgdienst betaalt wanneer hij de transactie sluit via de Glovo-app, van verzoekster evenmin een factuur ontvangt. Verzoekster heeft overigens verklaard dat zij de koeriers hun vergoeding voor de bezorging betaalt via een periodiek factureringssysteem.
 - 8 Indien de dienst niet naar behoren wordt verricht, betaalt verzoekster de gebruiker automatisch het hele bedrag terug.
 - 9 Ook de bezorgdienst C2C verloopt via het Glovo-platform: dit betreft een dienst waarmee de gebruiker via de app de door hem aangegeven diensten van „afhalen en bezorgen van een bepaald voorwerp vanaf en naar adressen” (volgens de algemene gebruiksvoorwaarden van Glovo) vraagt. Ook in dit geval wordt de activiteit verricht door de koerier en ontvangt de klant voor de dienst geen factuur.
 - 10 Volgens de AGCOM heeft verzoekster daarmee een postactiviteit verricht zonder vooraf de daarvoor vereiste machtiging van de minister te hebben verkregen. Daarom heeft zij haar overeenkomstig artikel 21, lid 5, van het wetsdecreet een geldboete van 150 000 EUR opgelegd, haar gelast af te zien van verdere gedragingen die in strijd zijn met het verbod om postactiviteiten zonder de

vereiste machtiging van de minister te verrichten, en haar daarbij verzocht haar situatie te regulariseren.

- 11 De AGCOM heeft haar besluit gebaseerd op de door haar geformuleerde definities, in artikel 1, respectievelijk onder g) en r), van bijlage A bij haar besluit nr. 129/15/CON, van „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”) en „zuivere vervoersdiensten” [„vervoerswerkzaamheden onder uitsluiting van andere werkzaamheden die behoren tot de fasen van de postdiensten omschreven onder g)“].
- 12 In artikel 1, lid 2 heeft zij gepreciseerd dat „voor zover niet uitdrukkelijk anders is bepaald in dit artikel, wordt verwezen naar de definities in artikel 1, lid 2, van het [wetsdecreet] en naar die in de door [AGCOM] vastgestelde besluiten betreffende de postsector”.
- 13 Het vereiste van een machtiging van de minister is beschreven in artikel 8 van bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS (zie hierboven).
- 14 Om een machtiging van de minister te kunnen aanvragen, moet de aanvrager voldoen aan een aantal in artikel 10 van die bijlage genoemde voorwaarden op strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, fiscaal, socialezekerheids- en verzekeringsgebied.
- 15 Evenzo zijn in artikel 11 van diezelfde bijlage de verplichtingen opgesomd waaraan de houder van de machtiging van de minister moet voldoen, die met name betrekking hebben op zijn personeel en de arbeidsomstandigheden, alsook op zijn bijdrage aan de financiering van de AGCOM en aan de kosten van de verrichting van de postdienst in zijn geheel.
- 16 De verwijzende rechter wijst er overigens op dat besluit nr. 129/15/CONS is ingetrokken en vervangen door besluit nr. 388/24/CONS, dat *ratione temporis* echter niet van toepassing is op het hoofdgeding.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 17 Volgens de AGCOM moet voor de kwalificatie als exploitant van postdiensten worden gekeken naar het organisatiemodel van de bezorgdienst voor de op het platform verkochte producten, ongeacht het soort goederen dat wordt bezorgd.
- 18 In de onderhavige zaak verwijt de AGCOM verzoekster dat zij op Italiaans grondgebied, via het Glovo-platform, een netwerk heeft opgezet dat is georganiseerd voor het beheer van alle typische fasen van de cyclus van postverwerking, te weten het ophalen, het sorteren en het bestellen, zonder dat zij de daarvoor vereiste machtiging van de minister heeft verkregen.

- 19 Zo verricht verzoekster een activiteit waarmee de bestellingen fysiek bij de winkels worden *opgehaald*, worden *gesorteerd* (weliswaar niet fysiek, maar via het voornoemde platform) en uiteindelijk fysiek bij de eindafnemers worden *bezorgd*.
- 20 De AGCOM heeft geconcludeerd dat verzoekster, met haar systeem van selectie, organisatie, coördinatie en controle van koeriers, beheer van hun routes, hun tijden en hun uitrusting, en tracking en monitoring van de bezorging door die koeriers, een leidinggevende en coördinerende bevoegdheid heeft en op organisatorisch en ondernemingsrechtelijk vlak zeggenschap heeft over het door haar opgezette netwerk van exploitanten die de bestellingen aan de eindafnemer bezorgen. Het is in dit verband niet relevant dat alles via een IT-platform loopt.
- 21 Zelfs indien de koeriers vanuit formeel oogpunt als afzonderlijke en van verzoekster onafhankelijke entiteiten zouden kunnen worden beschouwd, staat het buiten kijf dat zij in wezen voor verzoekster werken en dat hun bezorgingsactiviteiten derhalve zonder meer kunnen worden toegeschreven aan één enkele organisatie die rechtstreeks onder de verzoekster ressorteert.
- 22 Volgens de AGCOM moet een exploitant die een platform voor de bezorging van goederen beheert dus als exploitant van postdiensten wordt aangemerkt, ook al bezorgt hij alleen voedingsmiddelen.
- 23 Verzoekster is van mening dat zij geen postdiensten verricht, maar alleen vervoersdiensten, door middel van een partnerschap met restaurants (in ongeveer 92 % van de gevallen) of met supermarkten of andere winkels (in ongeveer 5 % van de gevallen).
- 24 Volgens haar is haar bedrijfsmodel vergelijkbaar met dat van haar belangrijkste concurrenten op de markt voor voedselbezorging, aangezien die concurrenten eveneens als digitale bemiddelingsplatforms fungeren die gebruikers, bedrijven en koeriers met elkaar in contact brengen en vergelijkbare bezorgdiensten aanbieden. Het enige verschil met andere exploitanten is dat verzoekster als enige de C2C-dienst aanbiedt, die echter van marginaal belang is (0,24 % van haar omzet) en volgens dezelfde technologische en operationele modaliteiten en voorwaarden verloopt als de dienst voor het bestellen van kant-en-klaarmaaltijden via het Glovo-platform. Haar activiteit is bijgevolg in wezen vergelijkbaar met die van de andere voedselbezorgingsdiensten.
- 25 Verzoekster vordert daarom nietigverklaring van het bestreden besluit op basis van zes middelen.
- 26 Het **eerste middel** betreft een onjuiste toepassing van de nationale en de Europese regeling inzake postdiensten, aangezien verzoekster enkel een platform voor voedselbezorging exploiteert, een activiteit die niet onder de categorie postdiensten valt. In dit verband merkt zij op dat het standpunt van de AGCOM in strijd is met het „Report on Postal definitions”, dat in november 2020 is gepubliceerd door de „European Regulators Group for postal services”. Volgens

dit rapport sluiten de meeste Europese staten uitdrukkelijk uit dat bepaalde categorieën verzendingen, waaronder die van verse en voor rechtstreekse consumptie bereide voedingsmiddelen, onder de postsector kunnen vallen.

- 27 Het voornoemde standpunt van de AGCOM is volgens haar ook in strijd met de uiteenzetting van de Europese Commissie in haar verslag COM (2021) 674 final van 8 november 2021, waarin erop wordt gewezen dat richtlijn 97/67/EG moet worden aangepast om rekening te houden met de „fundamentele veranderingen in de marktcontext” en met de verschuiving van de postdiensten die „vooral te danken is aan technologische innovatie, digitalisering en elektronische handel”.
- 28 Bovendien is in het bestreden besluit geen rekening gehouden met het geografische aspect van de activiteit van verzoekster (van punt A naar punt B, over een afstand van enkele kilometers, zonder doorvoer, opslag, sortering of samenvoeging), en evenmin met het tijdsaspect van die activiteit (de gemiddelde duur van de bezorging is 30 - 40 minuten).
- 29 Daar komt nog bij dat verzoekster geen magazijnen of tussenstations heeft, aangezien de producten rechtstreeks door de partners (bijvoorbeeld restaurants) aan de klanten worden geleverd door middel van onafhankelijke koeriers, die het voorstel voor de bezorging van de bestelling eventueel aanvaarden.
- 30 Tot slot ontbreken de aspecten van etikettering, adressering en verpakking volgens de postnormen, waarvan bij de activiteiten van verzoekster geen sprake is.
- 31 Met het **tweede middel** betoogt verzoekster dat het ontbreken van een duidelijk regelgevingskader voor de definitie van aanbieder van postdiensten een gewettigd vertrouwen heeft gewekt bij verzoekster, die, net als andere platforms voor de bezorging van voedingsmiddelen, al meer dan tien jaar zonder postmachtiging actief is.
- 32 Door deze lacune zou de markt kunnen worden verstoord, aangezien niet duidelijk is wat de kenmerken zijn van het begrip „aanbieder van postdiensten”, met als gevolg dat de exploitanten pas later, in de sanctiefase, zouden ontdekken dat de bevoegde regelgevende instantie voor de sector hen als aanbieders van postdiensten aanmerkt.
- 33 Tot slot zou deze lacune de vennootschappen van de groep waarvan verzoekster deel uitmaakt en die in andere lidstaten dezelfde activiteiten uitoefenen als verzoekster in Italië, dwingen om aan verschillende regelingen te voldoen. Dezelfde activiteit zou namelijk, afhankelijk van de lidstaat waar zij wordt uitgeoefend, al dan niet als postdienst worden beschouwd, met alle verplichtingen van dien voor de exploitant. Hierdoor zou zowel de uniformiteit van het organisatiemodel van verzoekster als de uniforme toepassing van het Unierecht, zoals vereist door de richtlijn inzake postdiensten, in het gedrang komen.

- 34 Met het **derde middel** betoogt verzoekster dat de AGCOM een beoordelingsfout heeft gemaakt door haar hoofdactiviteit, het bezorgen van voedingsmiddelen, te verwarren met postdiensten.
- 35 Volgens haar heeft de AGCOM verzoekster ten onrechte gelijkgesteld met een exploitant als Amazon, die een heel ander bedrijfsmodel hanteert, ook omdat Amazon, in tegenstelling tot verzoekster, een grote mate van controle heeft over de koeriers en de bezorgdienst, en een grootschalig, fijn vertakt netwerk beheert.
- 36 Dat het model van verzoekster wezenlijk verschilt van dat van Amazon blijkt uit het feit dat Amazon, in tegenstelling tot vennootschappen die zich bezighouden met de bezorging van voedingsmiddelen, ook in andere lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Spanje, Luxemburg, Nederland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) als aanbieder van postdiensten wordt beschouwd.
- 37 Met het **vierde middel** betwist verzoekster het bestreden besluit voor zover daarin is vastgesteld dat zij „continuïteit” vertoont met de activiteiten van Glovo Infrastructure – dat gedurende een korte periode postdiensten heeft verricht en daarvoor een machtiging heeft aangevraagd – en daaruit is afgeleid dat verzoekster zich ervan bewust was dat de door haar verleende diensten de aard van een postdienst hebben.
- 38 Met het **vijfde middel**, waarop de prejudiciële vraag geen betrekking heeft, betoogt verzoekster dat de AGCOM het beginsel van participatie en haar gewettigd vertrouwen heeft geschonden, aangezien het onderzoek in de administratieve procedure plotseling is stopgezet omdat het besluit was vastgesteld, ondanks dat de AGCOM zelf had erkend dat nader onderzoek nodig was.
- 39 Het **zesde middel** betreft tot slot de onrechtmatigheid van de boete van 150 000 EUR, aangezien het bedrag in strijd met het evenredigheidsbeginsel is vastgesteld.
- 40 Naast nietigverklaring van het bestreden besluit heeft verzoekster verzocht het Hof van Justitie te vragen om uitlegging van richtlijn 97/67/EG, en wel, ten eerste, te vragen of deze richtlijn aldus kan worden uitgelegd dat zij klaarblijkelijk ook betrekking heeft op de bezorging van voedingsmiddelen, waarbij rekening moet worden gehouden met het fundamentele doel van de richtlijn een uniforme toepassing van de bepalingen ervan in de lidstaten te waarborgen, met de discussies over platforms die op Europees niveau gaande zijn bij van de herziening van de richtlijn, en met de standpunten van een aantal regelgevende instanties van de Unie, die deze platforms vanwege de specifieke aard van hun activiteiten uitdrukkelijk van de postsector hebben uitgesloten, en ten tweede, of, zonder een duidelijke uitlegging op Unieniveau, richtlijn 97/67/EG zich ertegen kan verzetten dat een nationale autoriteit een platform voor de bezorging van voedingsmiddelen een sanctie kan opleggen omdat het de machtiging die volgens de nationale regeling tot omzetting van die richtlijn voor postdiensten vereist is, niet heeft aangevraagd.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 41 De uitleggingsproblemen met betrekking tot de definitie van „postzending” en „aanbieder van postdiensten” vloeien voort uit de ontwikkeling van de systemen voor de levering van goederen, die voornamelijk het gevolg is van de groei van de elektronische markt. Ondernemingen die online detailhandelsproducten verkopen zijn steeds vaker ook geïnteresseerd in de bezorging van die producten aan de eindafnemer.
- 42 Digitale platforms voorzien in deze behoefte. Zij zijn ontstaan om het contact tussen vraag en aanbod en degenen die het product daadwerkelijk bezorgen, namelijk de koerier, te vergemakkelijken en hebben geleid tot nieuwe soorten ondernemingen die niet volledig overeenkomen met het traditionele concept van exploitant van postdiensten, maar geïntegreerde diensten aanbieden, waaronder het ophalen van de goederen, meestal bij een bedrijf, een systeem voor het beheer en de sortering van bestellingen – via een platform – en de bezorging van de producten aan een eindgebruiker.
- 43 De vraag of die nieuwe modellen kunnen worden ondergebracht in de categorie postdiensten heeft belangrijke gevolgen voor de praktijk; indien marktdeelnemers als exploitanten van postdiensten worden aangemerkt, zijn zij immers onderworpen aan de regels van richtlijn 97/67/EG. Een van deze regels is dat de lidstaten een administratieve machtigingsregeling kunnen instellen om de naleving van de „essentiële eisen” te waarborgen (artikel 9 van richtlijn 97/67/EG). Deze regeling brengt op haar beurt extra verplichtingen en controles met zich.
- 44 Wat de activiteiten van verzoekster betreft, moet erop worden gewezen dat zij via het door haar beheerde digitale platform dat het merk „Glovo” gebruikt, binnen kleine gebieden en in korte tijd interactie mogelijk maakt tussen de volgende partijen:
 - a) handelsondernemingen die hun klantenbestand willen uitbreiden tot buiten de fysieke grenzen van hun bedrijfsruimte;
 - b) consumenten die de mogelijkheid hebben om maaltijden, voedingsmiddelen of andere kleine artikelen te ontvangen, waar zij zich ook bevinden (thuis, op kantoor, in hotels, parken, buitenruimten, enz.);
 - c) koeriers die de goederen bezorgen.
- 45 Afgezien van enkele specifieke elementen (zoals de etikettering), die echter niet bepalend lijken te zijn voor de kwalificatie van de betrokken activiteit, heeft verzoekster geen kritiek geleverd op de reconstructie die de AGCOM in het bestreden besluit heeft gegeven van de organisatie van de bezorgdienst voor de op het platform verkochte producten. De middelen van beroep hebben voornamelijk betrekking op de vraag of de door haar verrichte activiteiten op grond van richtlijn 97/67/EG kunnen worden aangemerkt als het aanbieden van postdiensten.

- 46 Daartoe moet worden verduidelijkt of richtlijn 97/67/EG, bij de omzetting in nationaal recht, aldus kan worden uitgelegd dat een activiteit als verzoekster verricht onder het begrip „aanbieden van postdiensten” valt.
- 47 Volgens de verwijzende rechter dienen zich in het bij hem aanhangige geding twee verschillende uitleggingsproblemen aan.
- 48 Het eerste probleem betreft de vraag of de activiteit van food delivery (in de zin van bezorging van vers bereid, kant-en-klaar, althans vers voedsel) valt onder de definitie van „postzending” in de zin van artikel 2, punt 6, van richtlijn 97/67/EG.
- 49 Het tweede probleem betreft daarentegen de wijze waarop verzoekster de bezorgdienst voor producten (ook andere dan voedingsmiddelen) via het Glovo-platform organiseert. Daarbij gaat het er met name om vast te stellen of deze activiteit kan worden beschouwd als het aanbieden van een „postdienst” in de zin en voor de toepassing van artikel 2, punten 1 en 1 bis, van richtlijn 97/67/EG.
- 50 Indien de bezorging van voedingsmiddelen niet valt onder het begrip „postzending” in artikel 2, punt 6, van richtlijn 97/67/EG, zou het beroep gedeeltelijk moeten worden toegewezen, althans wat de exacte berekening van de boete betreft.
- 51 Aangezien bij de berekening van de boete onder meer rekening wordt gehouden met de ernst van de inbreuk en de omzet van de vennootschap, moet namelijk worden nagegaan of verzoekster de machtiging voor de uitoefening van postactiviteiten ook had moeten verkrijgen voor de bezorging van voedingsmiddelen (die 93 % van haar omzet uitmaakt), dan wel alleen voor de – marginale – activiteit van levering van andere producten dan voedingsmiddelen.
- 52 Indien de bezorging van voedingsmiddelen daarentegen wel onder het begrip „postzending” valt en een organisatiemodel zoals het beschreven model als het aanbieden van postdiensten wordt aangemerkt, moet het beroep worden verworpen, althans wat betreft de middelen waarmee de kwalificatie van verzoekster als exploitant van postdiensten is betwist.
- 53 Tot slot, indien de betrokken activiteit niet zou kunnen worden aangemerkt als het aanbieden van postdiensten in de zin van richtlijn 97/67/EG, zou het bestreden besluit onrechtmatig zijn, met als gevolg dat het beroep in zijn geheel zou worden toegewezen.
- 54 Volgens de verwijzende rechter valt de activiteit van verzoekster, voor zover deze betrekking heeft op de bezorging van verse kant-en-klare voedingsmiddelen, niet onder de klassieke definitie van „postzending”.
- 55 Het is namelijk evident dat gekookt, vers, althans kant-en-klaar voedsel een goed van een geheel andere aard is dan de goederen waarop richtlijn 97/67/EG betrekking heeft, en dat daarvoor, gezien de kenmerken ervan, geheel andere bezorgingsvereisten gelden (snelheid, temperatuur) dan voor

standaardpoststukken (catalogi, kranten, tijdschriften en klassieke postpakketten met algemene goederen).

- 56 De verwijzende rechter vraagt zich dus af of het, gelet op het beginsel van de voorrang van het Unierecht, zonder precedenten van het Hof mogelijk is om het begrip „postzending” in richtlijn 97/67/EG aldus uit te leggen dat daaronder ook de bezorging van voedingsmiddelen valt.
- 57 Overigens zou de noodzaak van harmonisatie en uniforme toepassing van de regeling inzake postdiensten zich ertegen kunnen verzetten dat een lidstaat het begrip „postzending” bij de uitlegging uitbreidt tot de bezorging van voedingsmiddelen. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat een exploitant die dezelfde activiteit in meerdere lidstaten verricht, afhankelijk van de lidstaat waar hij actief is, al dan niet als exploitant van postdiensten wordt aangemerkt, met alle verplichtingen van dien, wat mogelijk in strijd is met de in de overwegingen van richtlijn 97/67/EG genoemde harmonisatievereisten.
- 58 De activiteiten van verzoekster met betrekking tot de bezorging van andere producten dan kant-en-klare en verse voedingsmiddelen zouden daarentegen wel onder het begrip „postdienst” vallen.
- 59 Verzoekster beperkt zich namelijk niet tot het uitbesteden van de fase van het ophalen en inzamelen via commerciële partnerschappen met entiteiten die volledig autonoom en met ondernemingsvrijheid opereren, maar organiseert, coördineert en controleert deze fase tevens met behulp van de software die het platform aanstuurt en via de koeriers aan wie de desbetreffende bestelling wordt doorgegeven.
- 60 Dit wijst erop dat verzoekster degene is die de dienst organiseert en in die zin „levert”.
- 61 Kort gezegd zou de kwalificatie van verzoekster als exploitant van postdiensten dus gerechtvaardigd zijn, omdat zij een eigen dienst organiseert, die wordt geadverteerd als haar eigen dienst, door middel van een reeks overeenkomsten, richtsnoeren en controlebevoegdheden die haar in feite tot de principaal van de bezorgingsactiviteit maken.
- 62 De verwijzende rechter is het bijgevolg het eens met de „inhoudelijke” benadering van de AGCOM, die heeft gesteld dat ook een entiteit die deze dienst feitelijk organiseert – ook al wordt de uitvoering van de fysieke activiteiten toevertrouwd aan derden die slechts in formele zin autonoom zijn, zoals koeriers – als een aanbieder van postdiensten moet worden beschouwd.
- 63 In die zin verwijst de verwijzende rechter naar het arrest van het Hof van 20 december 2017, Uber, C-434/15 (EU:C:2017:981), waarin werd geoordeeld dat de door deze marktdeelnemer verrichte activiteit niet alleen een bemiddelingsdienst is die erin bestaat dat door middel van een smartphoneapp een particuliere bestuurder, die zijn eigen voertuig gebruikt, in contact wordt gebracht

met een persoon die een stadstraject wil afleggen. Volgens dat arrest moet „[d]eze bemiddelingsdienst [...] worden beschouwd als een integrerend deel van een dienstenpakket waarvan het hoofdelement bestaat in een vervoerdienst” (punt 40).

- 64 Wat de nationale regeling betreft, heeft de wetgever bij de omzetting van richtlijn 97/67/EG in nationaal recht specifiek belang toegekend aan het essentiële vereiste de naleving van de arbeidsvoorwaarden van de socialezekerheidsstelsels te waarborgen.
- 65 In het bijzonder bepaalt de nationale regeling dat een exploitant, om een machtiging voor het verrichten van postdiensten te verkrijgen, moet aantonen dat hij voldoet aan de verplichtingen inzake arbeidsvoorwaarden die in de geldende wetgeving zijn vastgelegd, met inbegrip van de socialezekerheidsverplichtingen.
- 66 Door de beschreven platforms als exploitanten van postdiensten aan te merken, zouden voor de werknemers extra controle-instrumenten en waarborgen worden ingevoerd ten opzichte van die waarover zij normaal gesproken beschikken. Door de betrokken bemiddelingsplatforms aan de machtigingsregeling voor exploitanten van postdiensten en de daaruit voortvloeiende controles te onderwerpen, zou namelijk (op administratief en regelgevend vlak) druk worden uitgeoefend op deze platforms om volledig transparant te werken en het personeel dat de bezorgingsactiviteiten daadwerkelijk uitvoert, zo correct mogelijk in te schalen.
- 67 Tot slot wijst de verwijzende rechter erop dat het Hof momenteel nog andere prejudiciële verwijzingen in behandeling heeft (bijvoorbeeld in zaak C-535/25) met betrekking tot de definitie van „aanbieder van postdiensten”. Deze verwijzingen betreffen evenwel vragen die inhoudelijk niet identiek zijn aan de vragen in het onderhavige verzoek, aangezien de entiteiten waarop zij betrekking hebben zich niet hoofdzakelijk bezighouden met de bezorging van voedingsmiddelen op lokaal niveau en het bedrijfsmodel daarvan hoe dan ook niet geheel identiek is aan dat van verzoekster.