



Datum van
inontvangstneming

:

14/07/2016

Zaak C-259/16

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:

10 mei 2016

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

Voorwerp van de procedure:

27 januari 2016

Verzoekende partijen:

Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica (Confetra)

Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici

Società Fercam SpA

Associazione non Riconosciuta Alsea

Associazione Fedit

Società Carioni Spedizioni Internazionali Srl

Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali - Associazione Fedespedi

Società Tnt Global Express SpA

Verwerende partijen:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Ministero dello Sviluppo Economico

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (hierna: „TAR del Lazio”) tot nietigverklaring van: besluit nr. 129/15/CONS van 11 maart 2015 van de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (regelgevende instantie voor de communicatiesector; hierna: „AGCom”) houdende goedkeuring van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek; bijlage A bij dit besluit, houdende de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek; het decreet van de Ministro dello Sviluppo Economico (minister van Economische Ontwikkeling) van 29 juli 2015 betreffende de uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek; en alle andere handelingen die daarmee verband houden.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU betreft de verenigbaarheid van enkele bepalingen van de in het hoofdgeding bestreden handelingen en van decreto legislativo (wetsdecreet) nr. 261/1999 tot omzetting van richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd bij decreto legislativo nr. 58/2011, met richtlijn 97/67/EG.

Prejudiciële vragen

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

2) Staat het recht van de Europese Unie, met name artikel 9, lid 1, en artikel [2], punt 19, van richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd en aangevuld bij richtlijn 2008/6/EG, alsook het evenredigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling, met name artikel 6, lid 1, van decreto legislativo nr. [261]/1999, en artikel 8 van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek in bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 23 maart 2015 en de in het decreet van het Ministero dello Sviluppo economico van 29 juli 2015 bedoelde bijbehorende uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het

aanbieden van postdiensten aan het publiek, die aanbieders van vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten verplichten, naast de machtiging die nodig is ter waarborging van de essentiële eisen voor het verrichten van postdiensten, ook over een algemene machtiging te beschikken?

3) Staat het recht van de Europese Unie, met name artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd en aangevuld bij richtlijn 2008/6/EG, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling, met name artikel 6, lid 1 bis, en artikel 10, lid 2, van decreto legislativo nr. 261/1999, alsook artikel 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek in bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 23 maart 2015, en artikel 9 van de in het decreet van het Ministero dello Sviluppo economico van 29 juli 2015 bedoelde bijbehorende uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek, die aanbieders van vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten verplichten bij te dragen aan het compensatiefonds voor de universele dienst?

4) Staat het recht van de Europese Unie, met name artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd en aangevuld bij richtlijn 2008/6/EG, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling, met name de artikelen 6 en 10 van decreto legislativo nr. 261/1999, alsook artikel 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek in bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 23 maart 2015, en artikel 9 van de in het decreet van het Ministero dello Sviluppo economico van 29 juli 2015 bedoelde bijbehorende uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek, die geen enkele beoordeling bevatten voor de gevallen waarin de bijdrage aan het compensatiefonds voor de kosten van de universele dienst opportuun kan worden geacht en niet voorzien in gedifferentieerde toepassingsvoorschriften naargelang de subjectieve situatie van de belastingplichtigen en de situatie van de markt?

Aangevoerde 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 (PB 1998, L 15, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 52, blz. 3) (hierna: „richtlijn 97/67/EG”).

Met name overwegingen 22 en 33, artikel 2, punten 1, 1 bis, 6 en 19, artikel 7, lid 4, en artikel 9, leden 1 en 2.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- Decreto legislativo (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, zoals gewijzigd bij decreto legislativo nr. 58 van 31 maart 2011 tot omzetting van richtlijn 2008/6/EG tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (hierna: „d.lgs. nr. 261/1999”).

Meer in het bijzonder:

Artikel 6, lid 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 decreet bedoelde kostendelingsregelingen. Deze verplichtingen worden vastgesteld bij besluit van de regelgevende instantie.”

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

- Bijlage A bij besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom van 11 maart 2015 (hierna: „besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom”) houdende de regeling voor vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek (hierna: „regeling”).

Meer in het bijzonder artikel 1:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

De artikelen 8, 10, 11, lid 1, onder f), en artikel 15, lid 2, van deze regeling.

- Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico (decreet van de minister van Economische Ontwikkeling) van 29 juli 2015 houdende de uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeksters zijn organisaties en ondernemingen die expeditiediensten, vervoer over de weg en koeriersdiensten aanbieden.
- 2 Hoewel zij geen postdiensten aanbieden, hebben zij een „algemene machtiging” als bedoeld in artikel 6 van d.lgs. nr. 261/1999 verkregen, die zij louter uit voorzorg hadden aangevraagd, vanwege de onzekere Italiaanse regelgeving op dit gebied.
- 3 In 2015 hebben verzoeksters bij de TAR del Lazio beroep ingesteld tot nietigverklaring van besluit nr. 129/15/CONS van de AGCom en van de regeling in de daaraan gehechte bijlage A. Als houders van een algemene machtiging zijn zij namelijk onderworpen aan de verplichtingen die gelden voor aanbieders van postdiensten. De AGCom en het Ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische Ontwikkeling) hebben verweer gevoerd en geconcludeerd tot verwerping van het beroep.
- 4 In de loop van het geding heeft het Ministero dello Sviluppo Economico bij decreet van 29 juli 2015 de uitvoeringsregeling voor de procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van postdiensten aan het publiek (hierna: „uitvoeringsregeling”) uitgevaardigd.
- 5 Bij aanvullende akte zijn verzoeksters opgekomen tegen het nieuwe besluit en hebben zij nietigverklaring daarvan gevorderd, waarbij zij, zakelijk weergegeven,

de al tegen de bestreden bepalingen van de regeling aangevoerde middelen hebben herhaald.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoeksters ontkennen dat hun activiteiten kunnen worden herleid tot „postdiensten” zoals omschreven in artikel 2 van richtlijn 97/67/EG en artikel 1 van d.lgs. nr. 261/1999.
- 7 Door de regeling van het vervoer over de weg in de Codice civile (burgerlijk wetboek) (artikel 1678) en verordening nr. 1071/2009 (artikel 2), alsook door het verbod voor vervoersondernemingen om de term „postale” (post-) te gebruiken in artikel 40 van decreto del Presidente della Repubblica (presidentieel decreet) nr. 156 van 29 maart 1973 wordt bevestigd dat deze activiteit buiten de postsector valt. Expeditiediensten worden onderscheiden op grond van de omschrijving in artikel 1737 Codice civile en de lijst van gemachtigde aanbieders van deze dienst in de zin van wet nr. 1442 van 14 november 1941. Koeriersdiensten tot slot worden gekenmerkt door een hoge toegevoegde waarde, waardoor zij een andere markt bedienen dan postdiensten. Dit onderscheid wordt bevestigd door besluit nr. 90/456/EG van de Europese Commissie van 1 augustus 1990 inzake het verrichten van internationale koeriersdiensten in Spanje, waarin is onderstreept dat basispostdiensten en koeriersdiensten twee van elkaar onderscheiden markten zijn die niet onderling verwisselbaar zijn, omdat zij tegemoetkomen aan verschillende behoeften.
- 8 Verzoeksters klagen in elk geval dat de nieuwe regelgeving zeer nadelig uitpakt, in strijd is met het recht van de Unie en niet evenredig is met de belangen die de Unie beoogt te behartigen. Zij keren zich inzonderheid tegen de machtigingsplicht ook voor diensten die daarvan vrijgesteld zouden moeten zijn, zoals vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten. Daarnaast komen zij op tegen onevenredig bezwarende verplichtingen voor de gemachtigden, die niet evenredig zijn met de daadwerkelijk verrichte activiteiten, en klagen zij over de verplichting bij te dragen aan het compensatiefonds voor de lasten van de universele dienst.
- 9 Volgens verzoeksters gaan de bepalingen van de regeling en de aanvullingen daarop in de uitvoeringsregeling veel verder dan het in richtlijn 97/67/EG neergelegde minimumniveau en zijn zij niet noodzakelijk voor het vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten, maar gaat het om oneigenlijke en ongerechtvaardigde lasten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 De verwijzende rechter meent: 1) de geldende regelgeving van de Unie kent geen voorschriften op grond waarvan het vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten onder „postdiensten” kunnen worden gebracht; 2) deze regeling

bevat hoe dan ook geen onderdelen op grond waarvan aanbieders van deze diensten lasten in verband met de universele dienst kunnen worden opgelegd.

- 11 Wat het eerste punt betreft, lijkt het erop dat onder postzendingen in de zin van richtlijn 97/67/EG enkel die zendingen vallen die als „postpakketten” worden gekwalificeerd omdat zij worden behandeld door aanbieders van postdiensten volgens de procedures die typisch zijn voor die dienst. De activiteiten van wegvervoerders, expediteurs en, om dezelfde reden, ook die van koeriers zouden derhalve uitgesloten zijn, gezien de bijzondere kenmerken van hun werkwijze, de aangeboden dienst en de betrekkingen tussen partijen die daaruit voortvloeien.
- 12 In de bestreden handelingen lijken die activiteiten echter onder postdiensten te worden gebracht. Met betrekking tot expediteurs en vervoerders over de weg zou artikel 1, lid 1, punt g), in samenhang met punt r), van de regeling ertoe leiden dat „zuivere vervoersdiensten”, dat wil zeggen activiteiten die uitsluitend het overbrengen van goederen tot voorwerp hebben, van de sfeer van postdiensten worden uitgesloten, en dus dat alle vervoersdiensten die bijkomende fasen bij het vervoer omvatten, wel daaronder vallen. Koeriersdiensten daarentegen lijkt artikel 1, lid 1, onder i), van de regeling te herleiden tot de sfeer van postdiensten, aangezien zij zouden vallen onder „postdiensten met toegevoegde waarde” ofwel onder „diensten die kunnen worden herleid tot de universele postdienst en worden gekenmerkt door aanvullende prestaties, ook indien het afzonderlijke fasen van de postdienst betreft”. De verwijzende rechter onderschrijft deze definitie niet en meent daarentegen dat koeriersdiensten een dienst met eigen kenmerken zijn, dus autonoom en onderscheiden van postdiensten. Juist omdat het gaat om diensten met toegevoegde waarde, kan deze activiteit niet worden gelijkgesteld met de universele dienst.
- 13 De verwijzende rechter betwijfelt bovendien of de uitbreiding door de regeling van de verplichting over een algemene machtiging te beschikken tot allen die zich bij hun activiteiten (in casu vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten) niet beperken tot „zuivere vervoersdiensten”, maar ook andere, met het vervoer zelf verbonden activiteiten verrichten, in overeenstemming is met de voorschriften van de Unie. De rechter merkt in dat verband op dat de overwegingen 22 en 33 van richtlijn 97/67/EG weliswaar een zekere ruimte laten voor interventie door de lidstaten, maar het beginsel behelzen dat de nationale procedures „transparant, niet-discriminerend en evenredig moeten zijn en op objectieve criteria dienen te berusten” (overweging 22 en artikel 9, lid 3) en dat het gebruik van de algemene machtiging kan worden toegestaan voor zover dat gerechtvaardigd is en evenredig met het nagestreefde doel (overweging 33 en artikel 9, lid 1). Daarbij komt dat de Europese en de nationale regeling beide een proces van harmonisatie en liberalisering van de postmarkt in de zin hebben.
- 14 Met betrekking tot het tweede punt, namelijk de mogelijkheid om aanbieders van vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten lasten in verband met de universele dienst in de zin van de voorschriften van de richtlijn op te leggen,

wijst de TAR del Lazio op enkele aspecten van de nationale regeling die niet in overeenstemming zijn met het recht van de Unie.

- 15 De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67/EG de lidstaten voorschrijft dat een algemene machtiging er strikt toe dient om de „essentiële eisen” te waarborgen die in artikel 2, punt 19, van de richtlijn zijn opgesomd. In het geval van de bestreden regeling blijkt echter niet dat de noodzaak van die maatregel in het licht van die eisen is getoetst. De voorwaarde van strikte noodzaak in artikel 9, lid 1, is bovendien niet hernomen bij de omzetting van dit voorschrift in artikel 6 van d.lgs. nr. 261/1999. Daaruit volgt dat de machtiging in de nationale regelgeving, anders dan in de richtlijn bepaald, automatisch is en wordt opgelegd ongeacht elke overweging van eventuele „essentiële eisen”.
- 16 Artikel 9, lid 1, van de richtlijn zou daarnaast geschonden zijn indien bij de nationale regeling een algemene machtiging zou worden ingevoerd die onevenredige, onlogische en exorbitante verplichtingen meebrengt ten opzichte van de essentiële eisen. De verwijzende rechter meent dat dat zich voordoet in de artikelen 10 en 11 van de regeling, waarin voor de verkrijging van de algemene machtiging bijzonder belastende vereisten en verplichtingen zijn neergelegd, die voor het grootste deel niet voorkomen in de regelgeving van de Unie en die niet worden gerechtvaardigd door buitengewone omstandigheden. Deze bepalingen gaan dus veel verder dan het minimumniveau dat in de richtlijn is neergelegd en zijn niet noodzakelijk voor het vervoer over de weg, expeditiediensten en koeriersdiensten, daar het gaat om oneigenlijke en ongerechtvaardigde lasten, zonder dat de overschrijding van de in de Unieregeling neergelegde minimumstandaard wordt gerechtvaardigd door buitengewone omstandigheden.
- 17 De verwijzende rechter is tevens van oordeel dat de bestreden maatregelen in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel zoals opgevat in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Uit hoofde van dat beginsel moet inzonderheid worden nagegaan of de aangewende middelen „niet verder gaan dan nodig is om het rechtmatige doel te bereiken” en „of dit doel niet kan worden bereikt met maatregelen die [de sector] minder beperken” (zie arrest Kakavetsos-Fragkopoulos, C-161/09, EU:C:2011:110, punt 39). In het licht van dat beginsel en van het onderscheid dat in artikel 9 van de richtlijn wordt gemaakt tussen de diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen (lid 1) en diensten die er wel binnen vallen (lid 2) kan worden geconcludeerd dat voor eerstgenoemde diensten, waaronder de diensten die door verzoeksters worden aangeboden, geen regelgeving noodzakelijk is, omdat zij behoren tot een markt die zichzelf kan reguleren. Ook vanuit dat oogpunt zijn de bestreden bepalingen in strijd met artikel 9, lid 1, van de richtlijn.
- 18 De verwijzende rechter ontwaart nog een mogelijk geval van strijd tussen de bepalingen van de richtlijn en de nationale regeling: deze laatste bepaalt namelijk dat houders van een algemene machtiging bij moeten dragen aan de kosten van de

universele dienst. Uit de bewoordingen van artikel 9 van de richtlijn (waarin zoals uiteengezet, een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen diensten die wel en diensten die niet binnen de sfeer van de universele dienst vallen) kan worden afgeleid dat enkel de diensten die in lid 2 van dat artikel worden geregeld, dat wil zeggen de diensten die onder de universele dienst vallen, aan de kosten van de universele dienst moeten bijdragen. Niettemin wordt de kring van personen die gehouden zijn bij te dragen aan de kosten van de universele dienst bij artikel 6, lid 1 bis, en artikel 10, lid 2, van d.lgs. nr. 261/1999 (en dus ook bij de bestreden handelingen), schijnbaar in strijd met artikel 9, lid 2, van de richtlijn, verder uitgebreid dan de in deze richtlijn afgebakende grenzen, zonder enig onderscheid tussen activiteiten in het kader van de universele dienst en diensten die daarbuiten vallen.

- 19 De nationale regeling lijkt ook in strijd met artikel 7, lid 4, van richtlijn 97/67/EG, waaruit valt op te maken dat enkel de afgifte van een machtiging in de zin van artikel 9, lid 2, van de richtlijn kan worden gekoppeld aan de verplichting bij te dragen aan het compensatiefonds. Bij de artikelen 6 en 10 van d.lgs. nr. 261/1999 wordt deze verplichting daarentegen uitgebreid tot houders van een machtiging in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn.
- 20 Hoe dan ook bepaalt artikel 9, lid 2, van de richtlijn dat de bijdrage aan het compensatiefonds niet automatisch is, maar enkel is toegestaan wanneer zij opportuun is. Zelfs als wordt aangenomen dat personen die diensten verrichten die niet onder de universele dienst vallen, verplicht zijn daaraan bij te dragen, lijkt voor die verplichting krachtens artikel 9, lid 2, van de richtlijn hoe dan ook een voorafgaande beoordeling van de opportuniteit vereist. In de nationale regeling is op het punt van een dergelijke beoordeling echter niets voorzien. De artikelen 6 en 10 van d.lgs. nr. 261/1999 bepalen met name dat vergunninghouders en houders van een algemene machtiging onder bepaalde voorwaarden moeten bijdragen aan het fonds, maar geven geen enkel objectief, pertinent en niet-discriminerend criterium om de gevallen af te bakenen waarin de bijdrage opportuun kan worden geacht, en voorzien niet in gedifferentieerde toepassingsvoorschriften naargelang de subjectieve situatie van belastingplichtigen en de situatie van de markten waarin de betrokken diensten worden aangeboden.