



Datum van
inontvangstneming

:

04/07/2016

Zaak C-275/16

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:

17 mei 2016

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 maart 2016

Verzoeksters:

Comune di Balzola e.a.

Verweerster:

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (toezichthouder voor de communicatiesector)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bestuursrechtelijk beroep waarmee verzoeksters (verscheidene Italiaanse gemeenten) nietigverklaring vorderen van besluit nr. 395/15/CONS van de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM; toezichthouder voor de communicatiesector), bekendgemaakt op 20 juli 2015 op de website van laatstgenoemde, waarbij deze – overeenkomstig artikel 3, leden 6 en 7, van decreto legislativo nr. 261 van 1999, zoals nadien gewijzigd en aangevuld – aan Poste Italiane SpA toestemming heeft verleend om een model van bezorging om de andere dag toe te passen (2 of 3 dagen per week) voor postzendingen die binnen de universele dienst vallen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van artikel 3 van 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 gewijzigd bij richtlijnen 2002/39/EG van 10 juni 2002 en 2008/6/EG, met name op basis van de tweede, de elfde en de twaalfde overweging ervan.

Universele postdienst als fundamentele overheidsdienst die met een frequentie van minder dan vijf werkdagen per week mag worden uitgevoerd wanneer er sprake is van uitzonderlijk geachte omstandigheden of geografische situaties .

Verenigbaarheid met de richtlijn van een nationale regeling volgens welke kan worden toegestaan dat de verzorging van de postdienst om de andere dag plaatsvindt wanneer er sprake is van bijzondere situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden.

Prejudiciële vraag

„Zijn volgens een juiste uitlegging van richtlijn 1997/67/EG daarmee verenigbaar artikel 3, lid 7, van decreto legislativo nr. 261/99 en artikel 1, lid 276, van wet nr. 194 van 2014, in volgend opzicht:

- a) richtlijn 97/67/EG, zoals nadien gewijzigd en aangevuld, betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, verplicht de lidstaten de universele postdienst te verzekeren en bepaalt in dit kader dat het ophalen van postzendingen en de bezorging ervan aan huis bij de geadresseerde „minimaal vijf werkdagen per week” moeten worden gewaarborgd;
- b) die richtlijn voorziet in mogelijke afwijkingen door de nationale regelgevende instanties, alleen wanneer er sprake is van „uitzonderlijk geachte omstandigheden of geografische situaties”;
- c) de Italiaanse wettelijke regeling (artikel 3, lid 7, van decreto legislativo nr. 261 van 1999 en artikel 1, lid 276, van wet nr. 190 van 23 december 2014 – de zogeheten „stabiliteitswet 2015”) verplicht daarentegen de nationale regelgevende instantie die afwijking binnen bepaalde termijnen toe te staan telkens wanneer de beheerder van de dienst daarom verzoekt onder vermelding van het „bestaan van bijzondere situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden met betrekking tot gebieden met een bevolkingsdichtheid van minder dan 200 inwoners/km²”, ook al zijn die situaties niet uitzonderlijk van aard en betreffen zij een groot deel van de nationale bevolking (tot een kwart van de bevolking en dus, daar het gebieden met een lagere bevolkingsdichtheid betreft, tot een veel groter deel van het nationale grondgebied).”

Aangevoerde bepalingen van het Unierecht

Overwegingen 2, 11 en 12, en artikel 3 van richtlijn 1997/67/EG. Dat artikel luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de gebruikers het recht genieten op een universele dienst welke inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn”, en „[t]e dien einde zien de lidstaten erop toe dat de dichtheid van de dienstverleningspunten en de toegangspunten voldoet aan de behoeften van de gebruikers” en „zien [zij] erop toe dat de [aanbieder] van de universele dienst [de dienst] [...] alle werkdagen (minimaal vijf dagen per week) [waarborgt]”.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo nr. 261 van 22 juli 1999, artikel 3, lid 7, waarin is bepaald dat de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni kan toestaan dat de post wordt opgehaald en bezorgd met een frequentie van om de andere dag wanneer er sprake is van „bijzondere situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden”. Eventuele afwijkingen van het beginsel dat de dienst vijf dagen per week wordt aangeboden, kunnen alleen betrekking hebben op gebieden met een bevolkingsdichtheid van minder dan 200 inwoners/km² en enkel op een beperkt deel van de nationale bevolking.

Wet nr. 190 van 23 december 2014, artikel 1, leden 276 en 277 (zogenoeten „stabiliteitswet 2015”), waarin is bepaald:

- ten aanzien van de nationale bevolking die woont in de gebieden waarin post om de andere dag wordt opgehaald en bezorgd, wordt het aanvankelijk op een achtste van de nationale bevolking vastgestelde maximum, verhoogd;
- de nieuwe vijfjarige „programmaovereenkomst” voor 2015-2019 kan bepalen dat „hervormingsmaatregelen” voor de frequentie van de dienstverlening worden ingevoerd en die maatregelen kunnen het gehele nationale grondgebied betreffen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Het onderhavige geding betreft de uitlegging van artikel 3, lid 3, van richtlijn 97/67/EG, dat voorschrijft dat in het kader van het verlenen van de universele dienst van het ophalen van de postzendingen en de bezorging ervan aan huis bij de geadresseerden „minimaal vijf werkdagen per week” moeten worden gewaarborgd en dat alleen bij „uitzonderlijk geachte omstandigheden of geografische situaties” wordt aanvaard dat de dienst minder dagen wordt aangeboden. De toestemming

voor de betrokken afwijking wordt verleend door de nationale regelgevende instanties, die de Europese Commissie alsmede de autoriteiten van de andere lidstaten daarover moeten informeren middels een desbetreffende kennisgeving.

- 2 De Comune di Balzola heeft, samen met veertig andere gemeenten en de ANCI – Associazione nazionale comuni italiani – Piemonte, bij de bestuursrechter beroep ingesteld tegen de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – AGCOM (toezichthouder voor de communicatiesector; hierna: „AGCOM”) (en tegen Poste Italiane S.p.A.) tot nietigverklaring van besluit nr. 395/15/CONS, bekendgemaakt op 20 juli 2015, waarbij de AGCOM overeenkomstig artikel 3, leden 6 en 7, van decreto legislativo nr. 261 van 1999 toestemming heeft verleend aan Poste Italiane SpA voor de uitvoering van een model voor het om de andere dag bezorgen en ophalen van binnen de universele dienst vallende postzendingen.
- 3 De AGCOM en Poste Italiane SpA hebben de exceptie opgeworpen dat het beroep te laat is ingesteld en dat verzoeksters geen belang hebben, welke excepties door de verwijzende rechter zijn afgewezen. Zij betogen voorts dat de aangevoerde bezwaren ongegrond zijn.
- 4 De procedure is thans voor uitspraak aanhangig bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoeksters stellen dat het besluit van de AGCOM om de volgende redenen onwettig is:

- 1) motiveringsgebrek en gebrekkig onderzoek wegens het ontbreken van een vergelijking van de betrokken belangen;

Volgens artikel 3, lid 3, van richtlijn 97/67/EG is het verzorgen van de postdienst om de andere dag alleen toegestaan wanneer er sprake is van „uitzonderlijk geachte omstandigheden of geografische situaties”; de AGCOM had dus moeten nagaan of er uitzonderlijke kenmerken bestonden die een afwijking van het stelsel van de universele dienst rechtvaardigden, en de openbare en particuliere belangen moeten vergelijken die door de maatregel tot beperking van de dienst worden geraakt. De bepaling waarbij deze afwijking wordt toegestaan is noodzakelijkerwijs discretionair van aard en vormt niet de uitdrukking van een bindende bestuursactiviteit, zoals verweester betoogt; bijgevolg heeft verweester richtlijn 1997/67/EG van 15 december 1997, richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008, decreto legislativo nr. 261 van 2 juli 1999 en artikel 1, lid 277, van wet nr. 190 van 23 december 2014 geschonden.

- 2) de voorwaarde van het „bestaan van bijzondere situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden” voor de goedkeuring van de afwijking voor het aanbieden van de postdienst om de andere dag, is niet vervuld voor de betrokken

gemeentegebieden, zodat die nationale en gemeenschapsbepalingen zijn geschonden.

Volgens verzoeksters is het bestreden besluit tevens onwettig wegens de algemene bepaling, zonder onderscheid, van de omstandigheden die de goedkeuring van de postbezorging en -ophaling om de dag zouden kunnen rechtvaardigen, terwijl het integendeel om uitzonderlijke situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden had moeten gaan;

3) buitensporige beperking van de universele dienst in verhouding tot de beginselen van universaliteit, redelijkheid en evenredigheid, in strijd met bovengenoemde nationale en gemeenschapsbepalingen.

4) ontbreken van uitdrukkelijke instemming van de Europese Commissie met de afwijking op de universele postdienst, welke instemming noodzakelijk is gelet op de omvang die die afwijking, in strijd met bovengenoemde nationale en gemeenschapsbepalingen.

6 De AGCOM en Poste Italiane SpA betogen dat verzoeksters' bezwaren ongegrond zijn en voeren aan:

1) De AGCOM heeft de toepassing van het door Poste Italiane SpA voorgestelde model pas goedgekeurd na verificatie dat was voldaan aan de in de wet gestelde voorwaarden voor afgifte van een dergelijke goedkeuring (bestaan van uitzonderlijke situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden, bevolkingsdichtheid van minder dan 200 inwoners/km² en inachtneming van de maximgrens van een kwart van de nationale bevolking). Zij meent dat volgens de wet de vervulling van deze vereisten een noodzakelijke en voldoende voorwaarde is voor verlening van de door Poste Italiane SpA gevraagde goedkeuring. Elke verdere discretionaire beoordeling of beoordeling van de geschiktheid is uitgesloten, daar de nationale wetgever dit onderwerp analytisch heeft geregeld, ook met betrekking tot de frequentie van de dienstverlening om de dag (dat wil zeggen om de week afwisselend 3 dagen en 2 dagen per week), in afwijking van het beginsel van het Gemeenschapsrecht van 5 dagen dienstverlening per week.

2) De AGCOM stelt dat het doel van genoemde nieuwe bepalingen is te verzekeren dat de universele dienst zich aanpast aan de „veranderde eisen van de gebruikers”, alsmede dat de last van de universele postdienst financieel draagbaar blijft, in het kader van de algemene inperking van de openbare middelen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

7 De verwijzende rechter meent op basis van de volgende overwegingen dat verzoeksters' bezwaren inzake de onwettigheid, in het licht van de Italiaanse wetgeving, van het van besluit van de AGCOM ongegrond zijn:

- 1) Volgens de letterlijke tekst en het doel van de aangehaalde nationale regeling, zoals recentelijk gewijzigd bij de stabiliteitswet 2015, vormt de vervulling van de door de wetgever genoemde vereisten een noodzakelijke maar voldoende voorwaarde voor verlening door de AGCOM van de door Poste Italiane SpA gevraagde goedkeuring en is elke verdere discretionaire beoordeling door AGCOM over mogelijke verstoorde territoriale evenwichtsverhoudingen en socio-culturele gevolgen uitgesloten.
- 2) Wat het verzuim betreft om rekening te houden met het feit dat de afwijking de aard van een uitzondering heeft: de AGCOM heeft geverifieerd of was voldaan aan de vereisten van artikel 3, lid 7, van decreto legislativo nr. 261/1999, dat evenwel uitdrukkelijk verwijst naar „het bestaan van bijzondere situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden met betrekking tot gebieden met een bevolkingsdichtheid van minder dan 200 inwoners/km²”, en dus rekening houdt met de spreiding op het grondgebied en dus met de tijd en kosten van de bereikbaarheid, en niet met de moeilijkheden van het verrichten van de universele dienst in bepaalde gebieden.
- 3) Volgens een berekening op 2-wekelijkse basis komt de Gemeenschapsbepaling, die voorziet in een minimumdienst van 5 dagen per week (in totaal 10 dagen) noodzakelijkerwijs overeen, volgens de nationale wetgever, met 5 dagen om de dag, oftewel afwisselend om de week 2 of 3 dagen per week, zoals de AGCOM voor ogen heeft, teneinde toe te staan dat één briefbezorger tegelijkertijd in twee aangrenzende gemeenten „om de dag” de dienst verricht; daaruit komt aldus bovendien de louter financiële logica van de maatregel naar voren, die ertoe strekt het aantal werknemers en dus de kosten van Poste Italiane SpA te verminderen.
- 4) Volgens het Europese recht hoeven de nationale regelgevende instanties in geval van een nationale afwijking enkel de Europese Commissie en de autoriteiten van de andere lidstaten in kennis te stellen, en is geen voorafgaande toestemming nodig.
- 8 Hoewel het besluit van de AGCOM volgens de verwijzende rechter niet onrechtmatig is in het licht van de aangehaalde nationale regeling, heeft hij niettemin twijfels over de verenigbaarheid van die regeling met richtlijn 1997/67/EG, en gelast hij derhalve ambtshalve dat de behandeling van de zaak wordt geschorst en dat het Hof wordt verzocht om een prejudiciële beslissing.
- 9 De verwijzende rechter meent dat de prejudiciële vraag relevant is omdat, indien de betrokken nationale wettelijke regeling in het licht van de door het Hof gegeven uitlegging van richtlijn 97/67/EG in strijd is met die richtlijn en dus buiten toepassing moet worden gelaten, het beroep moet worden toegewezen; is dat niet het geval, dan moet het beroep worden verworpen.
- 10 Dit is voorts niet kennelijk ongegrond, omdat de nationale regeling de bevoegde autoriteit verplicht om door de beheerder van de universele postdienst gevraagde

afwijkingen toe te staan, niet omdat de gebieden van de verzoekende gemeenten een „buitengewone” geografische situatie hebben of een vervoersinfrastructuur van zodanige aard hebben dat het dagelijks verrichten van de universele postdienst buitensporige en onevenredige kosten zou meebrengen vergeleken met de standaardkosten van dezelfde dienst in andere gebieden, maar zoals hierboven uiteengezet, om een wezenlijke algemene financiële reden, te weten om de totale kosten van de gehele universele postdienst te verminderen.

- 11 Blijkens richtlijn 97/67/EG, en in het bijzonder artikel 3 ervan, wordt de universele postdienst beschouwd als een fundamentele openbare dienst en moet de verrichting ervan minimaal vijf werkdagen per week, zonder onderscheid, worden gewaarborgd op het gehele grondgebied, waarbij is bepaald dat de vermindering van de genoemde frequentie eventueel specifiek door de nationale regelgevende instantie (en niet door de nationale wetgever, zoals in de onderhavige zaak het geval is) kan worden toegestaan, alleen in „uitzonderlijk geachte omstandigheden of geografische situaties”.
- 12 Die Gemeenschapsregeling is gehandhaafd bij de daarop volgende 2008/6, toen het internet en de elektronische post intussen waren ontstaan, en waarin het vereiste, waarop verweerder wijst, om rekening te houden met de toenemende teruggang van de hoeveelheid „traditioneel” postverkeer, door de Gemeenschapswetgever reeds in aanmerking is genomen.
- 13 Die voorwaarde lijkt niet te zijn omgezet in het nationale recht. De Italiaanse regeling verplicht immers, omgekeerd, de nationale regelgevende instantie om die afwijking toe te staan, binnen bepaalde termijnen, telkens wanneer de beheerder van de dienst daarom verzoekt onder vermelding van het „bestaan van bijzondere situaties qua infrastructuur en geografische omstandigheden met betrekking tot gebieden met een bevolkingsdichtheid van minder dan 200 inwoners/km²”, ook al zijn die situaties niet uitzonderlijk van aard en betreffen zij een groot deel van de nationale bevolking (tot een kwart van de bevolking).
- 14 Dergelijke door de beheerder van de dienst gestelde structurele of geografische factoren houden verband met omstandigheden van geringe bevolkingsdichtheid en zijn dus niet uitzonderlijk maar normaal; de normale en niet uitzonderlijke aard van de omstandigheden voor de afwijking is thans bevestigd door wet nr. 190/2014, waarin de maximale omvang van de mogelijke afwijking is verruimd tot een kwart van de nationale bevolking.
- 15 Deze omstandigheden houden geen verband met de moeilijkheid om één of de vier gebruikers te bereiken maar met de kosten van het verrichten van de volledige dienst en in het bijzonder met de kosten van het bezorgnetwerk (dienstverrichting van de postbezorgers).
- 16 Bijgevolg maken de betrokken bepalingen van de nationale wet een problematiek van verenigbaarheid met richtlijn 97/67/EG duidelijk voor zover daarin de

betrokken mogelijkheid tot afwijking met het oog op de vermindering van het aantal werknemers en dus van de kosten van Poste Italiane SpA is geregeld, ongeacht of er al dan niet, zoals richtlijn 97/67/EG wel vereist, sprake is van „uitzonderlijk geachte omstandigheden of geografische situaties” die het bijzonder moeilijk en duur maken om de gebruikers te bereiken.