



Datum van  
inontvangstneming

:

25/08/2015

**Zaak C-368/15**

**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:**

14 juli 2015

**Verwijzende rechter:**

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

10 juli 2015

**Verzoekende partij:**

Ilves Jakelu Oy

**Overige belanghebbenden:**

Regering en Liikenne- ja viestintäministeriö (ministerie van Vervoer en Communicatie)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd bij richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG – Postdiensten – Artikel 9 – Binnen het toepassingsgebied van de universele dienst vallende dienst – Distributie van postzendingen van contractklanten – Aard van de vergunning – Inhoud van de vergunningsvoorwaarden – Voorwaarden die overeenstemmen met essentiële eisen

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Uitlegging van richtlijn 97/67/EG, artikel 267 VWEU

## **Prejudiciële vragen**

1) Dient bij de uitlegging van artikel 9 van postrichtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG, de distributie van postzendingen van contractklanten beschouwd worden als een buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende dienst in de zin van lid 1 van het artikel of als een binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende dienst in de zin van lid 2 van het artikel, wanneer het postbedrijf met zijn klanten de voorwaarden van de distributie van de postzendingen overeenkomt en aan de klanten een individueel overeengekomen vergoeding in rekening brengt?

2) Wanneer de bovenbedoelde distributie van postzendingen van contractklanten een buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende dienst is, dienen artikel 9, lid 1, en artikel 2, punt 14, van de richtlijn dan aldus te worden uitgelegd dat in omstandigheden als in het hoofdgeding voor het aanbieden van dergelijke postdiensten een individuele vergunning als bedoeld in de postilaki (postwet) kan worden voorgeschreven?

3) Wanneer de bovenbedoelde distributie van postzendingen van contractklanten een buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende dienst is, dient artikel 9, lid 1, dan aldus te worden uitgelegd dat aan de vergunning voor de betrokken diensten uitsluitend voorwaarden kunnen worden verbonden om de naleving van de in artikel 2, punt 19, van de postrichtlijn bedoelde essentiële eisen te waarborgen en dat er aan de vergunning voor de betrokken diensten geen voorwaarden inzake de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de diensten in de zin van in richtlijn 9, lid 2, kunnen worden verbonden?

4) Wanneer aan de hierboven bedoelde vergunning betreffende de distributie van postzendingen van contractklanten uitsluitend voorwaarden kunnen worden verbonden om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen, kunnen dan voorwaarden als die in het hoofdgeding betreffende de levering van de postdienst, de frequentie van de distributie van de zendingen, service inzake adreswijziging en onderbreking van de bezorging, de codering van de zendingen alsmede de ophaalpunten, beschouwd worden als essentiële eisen in de zin van artikel 2, punt 19, en noodzakelijk om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen in de zin van artikel 9, lid 1?

## **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

- 1 Punten 8 en 15 van de considerans en de artikelen 2, punten 13, 14 en 19, 3, leden 1 en 4, en 9, leden 1, 2 en 3, van richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG (hierna: „postrichtlijn”).
- 2 Overwegingen 23, 27 en 33 van richtlijn 2008/6.

### **Aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie**

- 3 Arrest TNT Post UK Ltd, C-357/07, EU:C:2009:248, punten 32 tot en met 34, 37 tot en met 39, 44 en 46 tot en met 48.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

- 4 In Finland is de postrichtlijn uitgevoerd bij de postilaki (postwet; 415/2011). Het doel van de wet is de beschikbaarheid van postdiensten en met name van de universele dienst onder gelijke voorwaarden in het gehele land te waarborgen.
- 5 Volgens § 3 van de postilaki is voor postdiensten betreffende brievenpost een vergunning vereist. Volgens § 4 van de wet wordt de vergunning voor het aanbieden van postdiensten aangevraagd bij de regering.
- 6 In § 6 zijn de vereisten voor verlening van een vergunning vastgelegd.
- 7 § 9 van de postilaki heeft betrekking op de inhoud van de vergunning. Volgens de eerste alinea van § 9 wordt in de vergunning het geografische werkterrein van het postbedrijf en de geldigheidsduur van de vergunning aangegeven. Volgens de tweede alinea van § 9 moet de regering aan de vergunning voorwaarden verbinden die de bij of krachtens deze wet vastgelegde bepalingen aanvullen en betrekking hebben op: 1) de verplichting om op te treden als aangewezen aanbieder in de zin van het verdrag van de Wereldpostunie en de Akten van de Wereldpostunie na te leven, 2) handhaving van het postcodesysteem, 3) de in de kielilaki (423/2003; taalwet) of de saamen kielilaki (1086/2003; Saamse taalwet) bedoelde taalkundige diensten, 4) de verplichting om locaties voor brievenbussen vast te stellen, of 5) andere, vergelijkbare noodzakelijke voorwaarden om de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de diensten te waarborgen. Volgens § 9, derde alinea, kunnen de voorwaarden van de tweede alinea, punten 1 tot en met 3, slechts worden opgelegd aan een universele aanbieder of, wanneer geen universeledienstverplichting is opgelegd, aan een ander postbedrijf. De voorwaarde van § 9, tweede alinea, punt 4, kan slechts aan een andere aanbieder dan de universele aanbieder worden opgelegd wanneer voor het gebied geen universeledienstverplichting is opgelegd betreffende de verzending van brievenpost. Volgens § 9, vierde alinea, mag de vergunningverlenende autoriteit geen parallelle, gelijkwaardige voorwaarden opleggen naast de verplichtingen waarin bij of krachtens de postilaki of een andere wet is voorzien.
- 8 Volgens § 14, eerste alinea, van de postilaki, die is opgenomen in hoofdstuk 3, dient in het gehele land permanent een universele postdienst aangeboden te worden, die onder gelijke voorwaarden beschikbaar is. Volgens § 14, tweede alinea, is de inhoud van de universele dienst geregeld in hoofdstuk 3 van de postilaki (§§ 15 tot en met 21). Volgens § 15, eerste alinea, van de postilaki omvat een universele dienst onder meer het permanente aanbod van postdiensten betreffende de volgende postzendingen: brievenpost tot 2 kilogram, die wordt

betaald met de algemeen gebruikelijke contante betaalmiddelen en die de gebruiker kan achterlaten bij een inzamelpunt om door het postbedrijf vervoerd te worden; wat betreft de binnenlandse brievenpost moet een postproduct worden aangeboden met bestelling op in ieder geval de tweede werkdag vanaf de datum van aanlevering, waarop de in § 19 vastgestelde kwaliteitsnormen voor de universele dienst van toepassing zijn. De definitie van „algemeen gebruikelijke contante betaalmiddelen” is nader uitgewerkt in het ontwerp van de regering (HE 216/2010 vp).

- 9 Hoofdstuk 4 van de postilaki (§§ 22 tot en met 25) heeft betrekking op de universeledienstverplichting.

### **Aangehaalde nationale rechtspraak**

- 10 De Korkein hallinto-oikeus oordeelde in haar beslissing KHO 2014:153, die betrekking heeft op de overeenstemming met de postilaki van de vergunningsvoorwaarden die de regering had verbonden aan de door haar verleende vergunning voor postdiensten zonder beperking, dat § 9, tweede en derde alinea, van de postilaki aldus moet worden uitgelegd dat deze bepalingen geen belemmering vormen voor het verbinden van een voorwaarde aan een vergunning die betrekking heeft op hetzelfde onderwerp als een bepaling van de postilaki. De vergunningsvoorwaarde mag er echter niet toe leiden dat aan de vergunninghouder een verplichting wordt opgelegd die gelijkwaardig is aan die van een onderneming waaraan de verplichting is opgelegd een universele dienst aan te bieden.

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

- 11 Ilves Jakelu Oy (hierna: „Ilves Jakelu”) heeft op 17 augustus 2012 bij het Liikenne- ja viestintäministeriö (ministerie van Vervoer en Communicatie) een vergunning aangevraagd voor het verrichten van postdiensten aan contractklanten op het grondgebied van de in de aanvraag genoemde gemeenten. De aanvraag had betrekking op het aan contractklanten aanbieden van distributiediensten betreffende geadresseerde brievenpost overeenkomstig de bij de aanvraag gevoegde beschrijving van de diensten.
- 12 Bij beschikking van 14 februari 2013 verleende de Finse regering aan Ilves Jakelu een vergunning voor postactiviteiten met betrekking tot brievenpost in de zin van § 3 van de postilaki. Volgens de vergunningsvoorwaarde inzake de omvang van de diensten was Ilves Jakelu gerechtigd om onbeperkte postdiensten te verrichten in het gebied waarvoor de vergunning gold.
- 13 Ilves Jakelu stelde op 14 februari 2013 beroep bij de Korkein hallinto-oikeus in tegen het besluit van de regering. De vennootschap voerde aan dat de vergunning niet in overeenstemming met de aanvraag was verleend omdat de vergunning was

aangevraagd voor het aanbieden van postdiensten aan contractklanten, terwijl de regering een vergunning had verleend voor het verrichten van onbeperkte postdiensten.

- 14 De Korkein hallinto-oikeus vernietigde bij beslissing van 1 november 2013 het besluit van de regering en wees de zaak terug naar de regering. Zij gaf in haar motivering aan dat aan Ilves Jakelu als aanvrager een ontwerpvergunning was voorgelegd volgens welke een vergunning overeenkomstig de aanvraag zou worden verleend voor het aanbieden van postdiensten aan contractklanten. In afwijking van de aanvraag was echter vergunning verleend voor het verrichten van onbeperkte postdiensten, wat gelet op § 40 van de postilaki inhoudt dat de aanvrager verplicht is van eenieder die dat wil, brievenpost in ontvangst te nemen en te bezorgen. De postdiensten die met de toegekende vergunning kunnen worden uitgeoefend, verschillen derhalve aanzienlijk met de in de vergunningsaanvraag door de aanvrager aangegeven postdiensten.
- 15 De regering heeft op 30 januari 2014 bij het in het hoofdgeding bestreden besluit aan Ilves Jakelu een vergunning verleend voor het aanbieden van onbeperkte postdiensten aan contractklanten. Volgens de vergunning is Ilves Jakelu gerechtigd tot het uitoefenen van postactiviteiten betreffende brievenpost in de zin van § 3 van de postilaki. In vergunningsvoorwaarde 1, betreffende het gebied waarvoor de vergunning geldt, staan de gemeenten vermeld die vallen onder het vergunninggebied. Volgens vergunningsvoorwaarde 2, betreffende de omvang van de diensten, is Ilves Jakelu gerechtigd om in haar vergunninggebied onbeperkte postdiensten uit te oefenen voor contractklanten.
- 16 Volgens de regering zijn de vergunningsvoorwaarden 4 tot en met 8 aan de vergunning verbonden om de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de diensten te waarborgen. Volgens vergunningsvoorwaarde 4 dient de vergunninghouder vóór de aanvang van de vergunningplichtige distributieactiviteiten de krachtens § 41 van de postilaki vereiste leveringsvoorwaarden op te stellen. Volgens vergunningsvoorwaarde 5 dient de vergunninghouder te zorgen voor de naleving van de in de leveringsvoorwaarden opgenomen dienstverleningsvoorwaarden, waarbij de postzendingen minstens een keer in de week worden bezorgd, behoudens feestdagen. Volgens vergunningsvoorwaarde 6 dient de vergunninghouder te voorzien in een adreswijzigings- en bezorgingsonderbrekingsservice. Volgens vergunningsvoorwaarde 7 dient de vergunninghouder zijn postzending zodanig te coderen dat deze herkenbaar is en kan worden onderscheiden van vergelijkbare zendingen van andere vergunninghouders. Volgens vergunningsvoorwaarde 8 dient de vergunninghouder ten behoeve van retournering van foutief bezorgde zendingen en de ophaling van brievenpost in de zin van § 47 van de postilaki te zorgen voor minstens een inzamelpunt in elke gemeente in zijn vergunninggebied.
- 17 Aan Ilves Jakelu is geen verplichting opgelegd tot het aanbieden van een universele dienst.

- 18 Ilves Jakelu heeft op 30 januari 2014 bij de Korkein hallinto-oikeus hogere voorziening ingesteld tegen het besluit van de regering tot verlening van de vergunning voor postactiviteiten en primair nietigverklaring gevorderd van de voorwaarden 4 tot en met 8 die zijn verbonden aan de aan Ilves Jakelu verleende vergunning, subsidiair, terugwijzing van de zaak naar de regering wat betreft vergunningsvoorwaarden 4 tot en met 8.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 19 In de onderhavige zaak is in geschil of de regering aan de vergunning de voorwaarden 4 tot en met 8 kon verbinden, die de regering heeft gerechtvaardigd uit hoofde van waarborging van de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de diensten.
- 20 Ilves Jakelu stelt in haar hogere voorziening dat postdiensten voor contractklanten geen binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten zijn. Ilves Jakelu verleent uitsluitend diensten aan contractklanten. De prijzen van de diensten worden individueel met de klant overeengekomen en worden afgerekend op basis van een factuur. De diensten worden dus niet contant betaald en vallen derhalve niet binnen de werkingssfeer van de universele dienst.
- 21 Volgens Ilves Jakelu heeft de aan haar verleende vergunning betrekking op buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten, zodat aan de vergunning uitsluitend voorwaarden betreffende de essentiële eisen in de zin van artikel 9, lid 1, van de postrichtlijn kunnen worden verbonden. De vergunningsvoorwaarden 4 tot en met 8 hebben tot doel om zowel de contractklanten die gebruikmaken van de dienst als de geadresseerden te beschermen, en houden in geen geval verband met de naleving van de essentiële eisen.
- 22 Volgens Ilves Jakelu is § 9 van de postilaki in strijd met de richtlijn, omdat daarin niet wordt voorzien in de verlening van algemene vergunningen en omdat op grond van die bepaling ook andere dan voorwaarden die in overeenstemming zijn met de essentiële eisen kunnen worden verbonden aan een vergunning voor buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten. Ilves Jakelu verklaart te hebben ingestemd met een vergunningsprocedure voor een individuele vergunning, mits de voorwaarden van de te verlenen vergunning in overeenstemming zouden zijn met de postilaki en de postrichtlijn. Volgens Ilves Jakelu moet § 9 van de postilaki zodanig worden uitgelegd dat een met de postrichtlijn beoogd resultaat wordt bereikt.
- 23 Het Liikenne- ja viestintäministeriö geeft in zijn opmerkingen namens de regering aan dat de regering zich bij het verbinden van de voorwaarden aan de vergunning van Ilves Jakelu heeft gebaseerd op de in de postilaki en de postrichtlijn opgenomen restrictieve bepalingen met betrekking tot de oplegging van voorwaarden. De bepaling van § 9, tweede alinea, punt 5, van de postilaki,

betreffende het stellen van voorwaarden om de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de diensten te verzekeren, is verenigbaar met artikel 9 van de postrichtlijn.

- 24 Volgens het Liikenne- ja viestintäministeriö zijn in Finland de essentiële eisen opgenomen in de wet, met name omdat het daarbij in grote mate gaat om aspecten met betrekking tot de bescherming van fundamentele rechten. Deze aspecten van de essentiële eisen zijn onder andere te vinden in § 62 van de postilaki (bescherming van de geheimhouding van vertrouwelijke berichten), § 38 (adressenregister) en § 55 (recht van een postbedrijf om een gesloten zending te openen). Met de aan de vergunning van Ilves Jakelu verbonden voorwaarden worden de in de wet opgenomen bepalingen ter waarborging van de naleving van de essentiële eisen gespecificeerd. Zij zijn derhalve noodzakelijk. De aan de vergunning verbonden voorwaarden garanderen voor wat betreft de essentiële eisen in de zin van de richtlijn in hoofdzaak de naleving van het briefgeheim.
- 25 Ilves Jakelu heeft naar aanleiding van de opmerkingen van het ministerie in haar verklaring aangegeven dat de vergunningsvoorwaarden de regelgeving betreffende het briefgeheim niet aanvullen en niet noodzakelijk zijn om de eerbiediging van het briefgeheim te garanderen.
- 26 Ilves Jakelu heeft in haar laatste verklaring voor de Korkein hallinto-oikeus aangegeven dat in de bepalingen van de postilaki inzake vergunningen in strijd met het bepaalde in de postrichtlijn is voorgeschreven dat de vennootschap een uitdrukkelijk vergunningbesluit van de regering dient te verkrijgen voordat zij met het verrichten van de diensten mag beginnen. Ilves Jakelu wijst de vergunningsprocedure af, omdat haar vergunning is verleend in strijd met de postilaki en de postrichtlijn.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 27 De uniforme vergunningsregeling van de postilaki heeft betrekking op zowel binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten als buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten. De postilaki voorziet niet in de verlening van de vergunning in de vorm van een algemene machtiging en ook niet in voorafgaande publicatie van de eisen. § 9 van de postilaki heeft betrekking op de voorwaarden van een vergunning. Volgens § 9, tweede alinea, punt 5, moet de regering aan de vergunning voorwaarden verbinden die de in of krachtens de postilaki vastgelegde bepalingen aanvullen en betrekking hebben op voorwaarden die vergelijkbaar zijn met de noodzakelijke voorwaarden van de tweede alinea, punten 1 tot en met 4, om de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de diensten te waarborgen.
- 28 In de onderhavige zaak zijn de voorwaarden die door de regering zijn verbonden aan de vergunning van Ilves Jakelu, in overeenstemming met § 9, tweede alinea, punt 5, van de postilaki. De regering achtte in haar besluit de



vergunningsvoorwaarden 4 tot en met 8 noodzakelijk om de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de diensten te waarborgen.

*Buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende postdiensten*

- 29 Voor de in het hoofdgeding te geven beslissing is het van wezenlijk belang na te gaan welke uitlegging moet worden gegeven aan de term „binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende dienst” in de zin van artikel 9, lid 2, van de postrichtlijn. In verband hiermee moet worden beoordeeld of postdiensten als die in het hoofdgeding, die de distributie van postzendingen voor contractklanten betreffen, moeten worden beschouwd als binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten in de zin van artikel 9, lid 2, van de postrichtlijn. Wanneer de betrokken diensten worden geacht binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten te zijn, kan in het hoofdgeding uitspraak worden gedaan overeenkomstig § 9 van de postilaki, die in wezen overeenkomt met artikel 9, lid 2, van de postrichtlijn. Indien daarentegen wordt geoordeeld dat de betrokken postdiensten geen binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten zijn, vereist de beslissing van de zaak de uitlegging van artikel 9 van de postrichtlijn met betrekking tot de vraag welke vergunningsvoorwaarden kunnen worden verbonden aan een vergunning voor buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten.
- 30 De uitdrukking „binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallende dienst” lijkt op minstens twee manieren te kunnen worden uitgelegd. Enerzijds kan zij aldus worden uitgelegd dat daaronder wordt begrepen: diensten aangeboden door een onderneming die overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de postrichtlijn is aangewezen als aanbieder van de universele dienst. Anderzijds kan de uitdrukking aldus worden uitgelegd dat daaronder wordt begrepen: diensten waarvan de beschikbaarheid als universele dienst worden gewaarborgd overeenkomstig de eisen van artikel 3, lid 4, van de postrichtlijn. De laatste uitlegging kan gerechtvaardigd zijn, doordat de diensten die tot de universele dienst behoren en de aanwijzing van de aanbieder van de universele dienst in de postrichtlijn afzonderlijk worden geregeld. Verder maakt artikel 9, lid 2, van de postrichtlijn een fundamenteel onderscheid tussen diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen en universeledienstverplichtingen.
- 31 De door Ilves Jakelu op basis van de vergunning verstrekte postdiensten zijn geen diensten betreffende postzendingen die tot de universele dienst behoren in de zin van § 15 van de postilaki, omdat de postzendingen die door de vennootschap worden gedistribueerd volgens haar opgave niet worden betaald met contante betaalmiddelen. Volgens de Korkein hallinto-oikeus is het onduidelijk of de eisen van artikel 3 van de postrichtlijn aldus kunnen worden uitgelegd dat de inhoud van de universele dienst – zoals in § 15 van de postilaki – is beperkt tot brievenpost die wordt betaald met de algemeen gebruikelijke contante betaalmiddelen.

- 32 Aan Ilves Jakelu is geen verplichting opgelegd tot het aanbieden van de universele dienst. De vergunning van Ilves Jakelu heeft betrekking op de distributie van postzendingen van contractklanten, onder voorwaarden die de vennootschap met haar klanten overeenkomt (zie arrest TNT Post UK Ltd, C-357/07, EU:C:2009:248). De vergoeding voor de door Ilves Jakelu geleverde postdiensten wordt afzonderlijk overeengekomen en wordt afgerekend op basis van een factuur. Volgens de Korkein hallinto-oikeus rechtvaardigen bovengenoemde omstandigheden het standpunt dat in een situatie als in het hoofdgeding de in de vergunning bedoelde postdiensten naar hun aard buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten in de zin van artikel 9, lid 1, van de postrichtlijn zijn. Omdat het echter niet helemaal duidelijk is of de distributie van postzendingen van contractklanten als waar het in het hoofdgeding om gaat, een buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende dienst in de zin van artikel 9, lid 1, van de postrichtlijn is, is het gerechtvaardigd de vraag naar het Hof te verwijzen voor een prejudiciële beslissing.

*De aard van de vergunning voor buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende postdiensten*

- 33 Wanneer artikel 9, lid 2, van de postrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat in een situatie zoals in het hoofdgeding de vergunning betrekking heeft op buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende diensten, is het voor de beslechting van het bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige hoofdgeding van belang of voor het verrichten van de postdiensten een individuele vergunning als bedoeld in de postilaki kan worden voorgeschreven.
- 34 Volgens § 3 van de postilaki wordt de vergunning voor het verrichten van postdiensten aangevraagd bij de regering, die de vergunning moet afgeven wanneer is voldaan aan de voorwaarden van § 6 van de postilaki. Volgens § 9 van de postilaki moet de regering aan de vergunning de in die paragraaf beschreven voorwaarden verbinden. De nadere inhoud van deze voorwaarden wordt niet vooraf vastgesteld en gepubliceerd.
- 35 De Korkein hallinto-oikeus meent dat inzake de verlening van een vergunning voor het aanbieden van buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende postdiensten, bij gebreke van een andersluidende regeling de bepalingen van de postilaki betreffende verlening van een individuele vergunning van toepassing zijn. Indien echter wordt aangenomen dat voor de verlening van buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende postdiensten geen individuele vergunning als bedoeld in de postilaki kan worden voorgeschreven, dient de Korkein hallinto-oikeus het bestreden vergunningbesluit te vernietigen. De postilaki bevat geen regeling betreffende de verlening van een vergunning in de vorm van een algemene machtiging.
- 36 Daarom is de Korkein hallinto-oikeus van oordeel dat het voor de beslechting van het hoofdgeding noodzakelijk is het Hof te verzoeken om een prejudiciële

uitspraak over de vraag of in een situatie zoals in het hoofdgeding een vergunning voor buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallende postdiensten kan worden verleend in de vorm van een individuele vergunning als bedoeld in de postilaki.

*Vergunningsvoorwaarden voor postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen*

- 37 Wanneer artikel 9, lid 2, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat in een situatie zoals in het hoofdgeding de vergunning betrekking heeft op diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, is het voor de beslechting van het hoofdgeding beslissend wanneer aan de vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden en welke inhoud die kunnen hebben.
- 38 Voor de beantwoording van de vraag over de inhoud van de vergunningsvoorwaarden is volgens de Korkein hallinto-oikeus de uitlegging noodzakelijk van de vraag of op vergunningen voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen enkel artikel 9, lid 1, van de richtlijn of ook artikel 9, lid 2, van de richtlijn en met name de tweede alinea, tweede streepje, daarvan, van toepassing is. Artikel 9 van de richtlijn kan zo worden uitgelegd dat op vergunningen voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen ingevolge artikel 9, lid 1, van de richtlijn uitsluitend voorwaarden kunnen worden verbonden die noodzakelijk zijn om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen, maar ook aldus dat ingevolge artikel 9, lid 2, van de richtlijn aan de betrokken vergunningen ook voorwaarden kunnen worden verbonden die noodzakelijk zijn om de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de betrokken diensten te waarborgen.
- 39 Voor de hierboven in punt 38 vermelde eerste uitlegging pleit dat artikel 9, lid 1, van de richtlijn betrekking heeft op diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, terwijl artikel 9, lid 2, van de richtlijn betrekking heeft op diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen. Verder is het opleggen van voorwaarden overeenkomstig artikel 9, lid 2, van de richtlijn in dat lid afhankelijk gesteld van het verzekeren van de universele dienst. Ook het doel van openstelling van de markt van postdiensten kan rechtvaardigen dat de criteria om voorwaarden te stellen aan vergunningen voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, beperkt zijn.
- 40 Maar ook de andere hierboven in punt 38 vermelde uitlegging kan op basis van de tekst van artikel 9 van de richtlijn worden verdedigd. Volgens artikel 9 kunnen de lidstaten de in de leden 1 en 2 bedoelde machtigingsprocedures instellen, wat aldus zou kunnen worden uitgelegd dat het niet de bedoeling is de mogelijkheid van de lidstaten om de inhoud van de vergunningsvoorwaarden vast te stellen te beperken. Wanneer voorts de vergunningsvoorwaarden voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen beperkt zouden zijn tot voorwaarden betreffende de essentiële eisen, dan zou dit het opleggen van

voorwaarden betrekking hebbend op minimumvereisten voor de organisatie van de postdiensten verhinderen of in ieder geval beperken.

*Met de essentiële eisen in overeenstemming zijnde vergunningsvoorwaarden*

- 41 Wanneer aan vergunningen voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen uitsluitend voorwaarden kunnen worden verbonden die noodzakelijk zijn om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen, vereist de beslechting van het bij de Korkein hallinto-oikeus aanhangige hoofdgeding dat wordt nagegaan of de aan de vergunning van Ilves Jakelu verbonden voorwaarden voldoen aan dat vereiste. Het is de Korkein hallinto-oikeus niet duidelijk of de term essentiële eisen strikt moet worden uitgelegd of ruimer in de zin dat het voldoende is als de voorwaarde een zeker verband heeft met de essentiële eisen.
- 42 Het Liikenne- ja viestintäministeriö heeft verklaard dat de aan de vergunning van Ilves Jakelu verbonden voorwaarden 4 tot en met 8 de naleving van de essentiële eisen in de zin van de richtlijn en met name de naleving van het briefgeheim verzekeren. Volgens Ilves Jakelu zijn de betrokken voorwaarden niet noodzakelijk om de naleving van het briefgeheim en de andere essentiële eisen in de zin van de richtlijn te verzekeren.

Voorwaarde betreffende het opstellen van leveringsvoorwaarden

- 43 Volgens vergunningsvoorwaarde 4 dient de vergunninghouder vóór aanvang van de vergunningplichtige distributieactiviteiten de krachtens § 41 van de postilaki vereiste leveringsvoorwaarden op te stellen. In het besluit van de regering wordt de voorwaarde gerechtvaardigd met het argument dat de aan de vergunning verbonden voorwaarde om vóór aanvang van de vergunningplichtige distributieactiviteiten leveringsvoorwaarden op te stellen, het in de wet bepaalde preciseert en de transparantie van de rechten en de plichten van zowel de gebruiker van de postdiensten als het postbedrijf beoogt te waarborgen. Volgens Ilves Jakelu biedt zij distributiediensten aan aan zakelijke klanten die voorbereidingsdiensten voor bulkpost afnemen en hebben volgens haar de leveringsvoorwaarden uitsluitend betrekking op de contractuele relatie tussen Ilves Jakelu en de aanbieder van grote partijen post.

Voorwaarde betreffende de frequentie van de postbezorging

- 44 Volgens vergunningsvoorwaarde 5 dient de vergunninghouder te zorgen voor de naleving van de in de leveringsvoorwaarden opgenomen dienstverleningsvoorwaarden, waarbij de postzendingen minstens een keer in de week worden bezorgd, behoudens feestdagen. De regering voert in het besluit als reden voor deze voorwaarde aan dat gezien de aard van de postdiensten van de betrokken exploitant een regelmatige bezorging moet worden verlangd en dat het opleggen van de voorwaarde tot doel heeft het recht van zowel de verzender als de ontvanger op beschikbaarheid van de dienst te waarborgen als een vooraf vastgelegd minimumvereiste. Volgens Ilves Jakelu zijn de contractklanten die

gebruikmaken van de diensten, grote ondernemingen die per keer grote zendingen versturen en met wie de inhoud en de kwaliteit (met inbegrip van de frequentie van de postbezorging) van de dienst en andere specifieke leveringsvoorwaarden altijd afzonderlijk worden overeengekomen. Bescherming van de rechten van deze klanten door middel van voorwaarden is niet nodig.

Voorwaarde betreffende de adreswijzigings- en bezorgingsonderbrekingservice

- 45 Volgens vergunningsvoorwaarde 6 dient de vergunninghouder te zorgen voor een adreswijzigings- en bezorgingsonderbrekingservice. Volgens het besluit van de regering wordt met deze voorwaarden beoogd de belangen van de klanten te versterken en de distributie van de brievenzendingen op het juiste adres te waarborgen. Volgens Ilves Jakelu is de voorwaarde niet noodzakelijk om de belangen van de geadresseerden te beschermen. Bij de geadresseerden worden momenteel al veel zendingen bezorgd waarvoor het niet nodig is om een adreswijzigings- en bezorgingsonderbrekingservice te organiseren. Dergelijke zendingen omvatten onder andere postpakketten en een deel van de geadresseerde brievenzendingen.

Voorwaarde betreffende het coderen van postzendingen

- 46 Volgens vergunningsvoorwaarde 7 dient de vergunninghouder zijn zendingen zodanig te coderen dat deze herkenbaar zijn en kunnen worden onderscheiden van vergelijkbare zendingen van andere vergunninghouders. Volgens het besluit van de regering wordt door middel van de vergunningsvoorwaarden het in de wet bepaalde aangevuld. De voorwaarden moeten een effectieve en efficiënte mogelijkheid waarborgen om de zendingen in de verschillende distributienetwerken te volgen en ervoor zorgen dat informatie over wie welke zending distribueert gemakkelijk toegankelijk is. Volgens de opmerkingen van het Liikenne- ja viestintäministeriö behoren de klanten van de grote ondernemingen te weten van wie zij hun post ontvangen, zodat zij rechtstreeks contact kunnen opnemen met de postdistributeur, bijvoorbeeld wanneer een zending verkeerd is bezorgd. Ilves Jakelu heeft aangegeven dat deze vergunningsvoorwaarde niet noodzakelijk is om de belangen van de geadresseerden te beschermen. Er worden veel zendingen bij geadresseerden bezorgd ten aanzien waarvan wat de distributeur betreft geen informatie hoeft te worden verstrekt aan de geadresseerde.

Voorwaarde betreffende inzamelpunten

- 47 Volgens vergunningsvoorwaarde 8 dient de vergunninghouder ten behoeve van de retournering van foutief bezorgde zendingen en de ophaling van brievenpost in de zin van § 47 van de postilaki te zorgen voor minstens een inzamelpunt in elke gemeente in zijn vergunninggebied. De vergunningsvoorwaarde vereist dat de vergunninghouder in elke gemeente in zijn distributiegebied zorgt voor een inzamelpunt, waarnaar foutief bezorgde zendingen geretourneerd kunnen worden

en waar de brievenpost kan worden opgehaald, die het postbedrijf op grond van § 47 van de postilaki gerechtigd is te bewaren wanneer geen overeenkomst is bereikt over regelingen betreffende postontvangst.

- 48 In het besluit van de regering wordt als reden voor de voorwaarde aangevoerd dat een voldoende aantal inzamelingspunten waarborgt dat het retourneren van brievenpost geen bijzondere last meebrengt voor de klanten. Volgens Ilves Jakelu is deze vergunningsvoorwaarde niet noodzakelijk om de belangen van de geadresseerden te beschermen. Bij de geadresseerden worden veel zendingen bezorgd, waarvoor inzamelingspunten niet nodig zijn.

Beoordeling van de overeenstemming van de voorwaarden met de essentiële eisen

- 49 Volgens de Korkein hallinto-oikeus lijkt een deel van de aan de vergunning verbonden voorwaarden van zodanige aard dat er reden is te twijfelen aan de noodzaak daarvan zijn om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen. Een voorbeeld daarvan is de verplichting betreffende het opstellen van leveringsvoorwaarden, die desondanks zou kunnen worden beschouwd als een gerechtvaardigde verplichting van algemeen belang. Een deel van de vergunningsvoorwaarden kan worden gerechtvaardigd door de bescherming van het briefgeheim, die een essentiële eis is in de zin van artikel 2, punt 19, van de postrichtlijn. De voorwaarde betreffende een adreswijzigings- en bezorgingsonderbrekingservice kan worden geacht bij te dragen aan het voorkomen van foutieve bezorging van brievenpost. De voorwaarde betreffende inzamelingspunten maakt retournering van verkeerd bezorgde zendingen mogelijk en verzekert op die manier de aflevering van brievenpost bij de juiste geadresseerde.
- 50 De Korkein hallinto-oikeus vraagt zich echter af of aan vergunningen voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen voorwaarden kunnen worden verbonden die betrekking hebben op minimumvereisten voor de organisatie van de postdiensten, hoewel die niet noodzakelijk kunnen worden geacht om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen. Een voorbeeld van een dergelijke voorwaarde is de vergunningsvoorwaarde betreffende het opstellen van leveringsvoorwaarden. Voorts is onduidelijk hoe rechtstreeks een voorwaarde verband moet houden met de essentiële eisen in de zin van de richtlijn. De Korkein hallinto-oikeus meent dat het gerechtvaardigd is het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag of vergunningsvoorwaarden als in het hoofdgeding in overeenstemming zijn met de essentiële eisen.