Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 23. april 2020[1]

Sag C-521/18

Pegaso Srl Servizi Fiduciari,
Sistemi di Sicurezza Srl,
YW
mod
Poste Tutela SpA,
procesdeltagere:
Poste Italiane SpA,
Services Group

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – offentlige kontrakter – direktiv 2014/25/EU – posttjenester – aktiviteter i forbindelse med posttjenester – tjenesteydelser i form af portvagt, reception og overvågning af indgange – annullation af udbudsbekendtgørelse under sagen – sagsøgernes søgsmålsinteresse på trods af annullationen – udestående afgørelse om sagsomkostninger«

I. Indledning

1. I 2017 offentliggjorde Poste Tutela SpA (herefter »Poste Tutela«), dengang et 100% ejet datterselskab under Poste Italiane SpA (herefter »Poste Italiane«), en udbudsbekendtgørelse. Formålet med denne udbudsbekendtgørelse var at indgå rammeaftaler om tjenesteydelser i form af portvagt, reception og overvågning af indgange til Poste Italianes og andre koncernselskabers kontorer.

2. Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl og YW har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af denne udbudsbekendtgørelse. Inden for rammerne af denne procedure ønsker den forelæggende ret oplyst, om de aktiviteter, der er omfattet af udbudsbekendtgørelsen, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2014/25/EU[2] (herefter »forsyningsvirksomhedsdirektivet«) eller af direktiv 2014/24/EU[3] (herefter »direktivet om den offentlige sektor«).

3. Efter forelæggelsesafgørelsen blev den omtvistede udbudsbekendtgørelse imidlertid tilbagekaldt. Denne omstændighed giver anledning til det indledende spørgsmål om, hvorvidt Domstolen nu gyldigt kan behandle sagen. Er navnlig den omstændighed, at den forelæggende ret stadig skal træffe afgørelse om sagsomkostningerne, tilstrækkelig til at fastslå, at de spørgsmål, der er stillet i anmodningen om præjudiciel afgørelse, skal besvares?

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT 2014, L 94, s. 243).

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktivet om den offentlige sektor

4. Følgende fremgår af tiende betragtning til direktivet om den offentlige sektor:

»Begrebet »ordregivende myndigheder« og navnlig begrebet »offentligretlige organer« er blevet behandlet gentagne gange i Den Europæiske Unions Domstols retspraksis. […] [D]et bør […] præciseres, at et organ, der fungerer på normale markedsvilkår, har til formål at skabe gevinst og bærer tab forbundet med udøvelsen af sine aktiviteter, ikke bør betragtes som et »offentligretligt organ«, da almenhedens behov, som det er oprettet med henblik på at imødekomme eller har fået til opgave at imødekomme, kan anses for at have industriel eller kommerciel karakter. Tilsvarende er betingelsen vedrørende det pågældende organs finansiering også blevet behandlet i retspraksis, som bl.a. har præciseret, at det at være finansieret for »størstedelens vedkommende« betyder for mere end halvdelen, og at en sådan finansiering kan omfatte brugerbetaling, som pålægges, beregnes og opkræves i overensstemmelse med offentligretlige regler.«

5. Artikel 1, stk. 1, i direktivet om den offentlige sektor har følgende ordlyd:

»I dette direktiv fastsættes reglerne for ordregivende myndigheders udbudsprocedurer med hensyn til offentlige kontrakter samt projektkonkurrencer, hvis værdi anslås ikke at være mindre end tærsklerne fastsat i artikel 4.«

6. Ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, forstås ved:

»1) »ordregivende myndigheder«: staten, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer, sammenslutninger af en eller flere af disse myndigheder eller et eller flere af disse offentligretlige organer

[…]

4) »offentligretlige organer«: organer med følgende karakteristika:

a) de er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter

b) de er en juridisk person, og

c) de finansieres for størstedelens vedkommende af staten, regionale eller lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer, eller er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer, eller de har et administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan, hvor mere end halvdelen af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer

[…]«

7. Artikel 7 i direktivet om den offentlige sektor har følgende ordlyd:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på offentlige kontrakter og projektkonkurrencer, som i henhold til direktiv 2014/25/EU tildeles eller afholdes af ordregivende myndigheder, der udfører en eller flere af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8-14 i nævnte direktiv og er tildelt med henblik på gennemførelse af disse aktiviteter […]«

2. Forsyningsvirksomhedsdirektivet

8. 16. betragtning til forsyningsvirksomhedsdirektivet har følgende ordlyd:

»Kontrakter kan endvidere tildeles for at dække behovene for flere aktiviteter, der kan være underlagt forskellige retlige ordninger. Det skal fremgå klart, at de retsregler, der gælder for en enkelt kontrakt, der omfatter flere aktiviteter, bør være de regler, der gælder for den aktivitet, som den først og fremmest tager sigte på. Hvilken aktivitet kontrakten først og fremmest tager sigte på, kan fastslås på grundlag af den analyse af, hvilke behov den specifikke kontrakt skal dække, som den ordregivende enhed foretager for at vurdere kontraktens værdi og udarbejde udbudsdokumenterne. […]«

9. Følgende fremgår af 19. betragtning:

»For at sikre reel åbning af markedet samt passende ligevægt i anvendelsen af udbudsreglerne inden for vand- og energiforsyning, transport og posttjenester må de pågældende enheder defineres på anden måde end ved henvisning til deres retlige form. Det bør derfor sikres, at princippet om ligebehandling af ordregivere i den offentlige og den private sektor ikke anfægtes. Det skal desuden i overensstemmelse med artikel 345 i TEUF sikres, at medlemsstaternes ejendomsretlige ordninger ikke berøres.«

10. Forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Ved dette direktiv fastsættes regler for udbudsprocedurer, der gennemføres af ordregivende enheder, med hensyn til kontrakter og projektkonkurrencer, hvis værdi anslås ikke at være lavere end de tærskelværdier, der er fastsat i artikel 15.«

11. Ifølge direktivets artikel 4, stk. 1, er »ordregivende enheder« »enheder, der:

a) er ordregivende myndigheder eller offentlige virksomheder, og som udøver en af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8-14

b) hvis de ikke er ordregivende myndigheder eller offentlige virksomheder, udøver en eller flere af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8-14, og råder over særlige eller eksklusive rettigheder, der er meddelt af en kompetent myndighed i en medlemsstat«.

12. Forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 4, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Ved »offentlig virksomhed« forstås enhver virksomhed, som de ordregivende myndigheder direkte eller indirekte kan have bestemmende indflydelse på som følge af ejerforhold, kapitalindskud eller de for virksomheden gældende regler.

De ordregivende myndigheder antages at have bestemmende indflydelse i følgende tilfælde, når de ordregivende myndigheder direkte eller indirekte:

a) besidder majoriteten af virksomhedens tegnede kapital

b) råder over flertallet af de stemmer, som er knyttet til de kapitalandele, som virksomheden har udstedt

c) kan udpege mere end halvdelen af medlemmerne i virksomhedens administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan.«

13. Artikel 5, stk. 4, bestemmer:

»I tilfælde af kontrakter, hvis genstand både er indkøb, der er omfattet af dette direktiv, og indkøb, der ikke er omfattet af dette direktiv, kan ordregivende enheder vælge at tildele særskilte kontrakter for de særskilte dele eller tildele en enkelt kontrakt. Når de ordregivende enheder vælger at tildele særskilte kontrakter for særskilte dele, træffes afgørelsen om, hvilken retlig ordning der skal gælde for hver af de særskilte kontrakter, på grundlag af kendetegnene ved den pågældende særskilte del.

Når de ordregivende myndigheder vælger at tildele en enkelt kontrakt, finder dette direktiv, medmindre andet er bestemt i artikel 25, anvendelse på den deraf følgende blandede kontrakt, uanset værdien af de dele, der ellers ville falde ind under en anden retlig ordning, og uanset hvilken retlig ordning disse dele ellers ville have været underlagt.

[…]«

14. Forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv gælder for aktiviteter i forbindelse med tilrådighedsstillelse af:

a) posttjenester

b) andre tjenester end posttjenester, hvis disse tjenester leveres af en enhed, der også leverer posttjenester som defineret i nærværende artikels stk. 2, litra b), og når betingelserne i artikel 34, stk. 1, ikke er opfyldt med hensyn til de tjenester, der falder ind under nærværende artikels stk. 2, litra b).«

15. Ifølge direktivets artikel 13, stk. 2, litra b), er »posttjenester« »tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser. Dette omfatter både tjenester, som hører under, og som ikke hører under den befordringspligt, der er fastsat ved direktiv 97/67/EF.« I henhold til litra c) forstås ved »andre tjenester end posttjenester« forvaltning af kurerservice (både før og efter forsendelsen, herunder forvaltning af »mail room«-tjenester) og visse tjenester vedrørende postforsendelser, såsom uadresserede reklameforsendelser.

16. Forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 19, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv gælder ikke for kontrakter, som ordregivere indgår i andet øjemed end udøvelse af de i artikel 8-14 omhandlede former for virksomhed […]«

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

17. Poste Italiane er et aktieselskab. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at 29,26% af selskabets aktiekapital ejes af Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet), 35% af Cassa Depositi e Prestiti og resten af private investorer. Poste Italiane har koncession på postbefordringspligten. Selskabet driver ligeledes virksomhed inden for finans-, forsikrings- og mobiltelefonsektoren.

18. På tidspunktet for offentliggørelsen af den anfægtede udbudsbekendtgørelse var Poste Tutela et datterselskab ejet 100% af Poste Italiane. Selskabet fusionerede med Poste Italiane med virkning fra den 1. marts 2018.

19. I juli 2017 offentliggjorde Poste Tutela en udbudsbekendtgørelse vedrørende indgåelsen af rammeaftaler om tjenesteydelser i form af portvagt, reception og overvågning af indgange til Poste Italianes og andre koncernselskabers kontorer i en periode på 24 måneder (og yderligere 12 måneder i tilfælde af forlængelse) til et samlet anslået beløb på 25 253 242 EUR.

20. I udbudsbekendtgørelsen blev forsyningsvirksomhedsdirektivet angivet som retsgrundlag. Den blev offentliggjort i *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (Den Italienske Republiks officielle tidende, herefter »GURI«)[4] og i *Den Europæiske Unions Tidende*[5].

21. Den 28. september 2017 anlagde Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl og YW (herefter »sagsøgerne«) et søgsmål for den forelæggende ret til prøvelse af den omhandlede udbudsbekendtgørelse. De påberåbte sig flere tilsidesættelser af den italienske lov om offentlige kontrakter.

22. Den 20. oktober 2017 besluttede den forelæggende ret at suspendere den omhandlede udbudsprocedure ved kendelse om foreløbige forholdsregler med den begrundelse, at sagsøgernes påstande umiddelbart er begrundede.

23. Poste Tutela og Poste Italiane (herefter »de sagsøgte«) har fremsat en formalitetsindsigelse om, at den forelæggende ret savner kompetence. De har gjort gældende, at forvaltningsdomstolene ikke har kompetence i sager, hvor en offentlig virksomhed indleder udbudsprocedurer med henblik på levering af tjenesteydelser, som ikke er forbundet med dem, der indgår i særlige sektorer, såsom postsektoren.

24. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette kompetencespørgsmål kræver, at den træffer afgørelse om, hvorvidt Poste Tutela (og nu Poste Italiane) var forpligtet til at iværksætte en udbudsprocedure for at træffe afgørelse om tildelingen af de omhandlede tjenesteydelser. Ifølge den forelæggende ret opfylder Poste Tutela/Poste Italiane betingelserne for at blive kvalificeret som et »offentligretligt organ« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2014/23/EU[6] (herefter »koncessionsdirektivet«), i direktivet om den offentlige sektor og i forsyningsvirksomhedsdirektivet.

25. På denne baggrund har Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal selskabet Poste Italiane SpA på baggrund af de førnævnte egenskaber kvalificeres som »offentligretligt organ« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i lovdekret nr. 50/2016 og tilsvarende EU-direktiver (2014/23/EU, 2014/24/EU og 2014/25/EU)?

2) Omfatter den førnævnte kvalificering også det helejede datterselskab Poste Tutela SpA, som i øvrigt allerede er ved at blive fusioneret med det førstnævnte, hvis der tages højde for 46. betragtning til direktiv 2014/23/EU om kontrollerede juridiske personer (jf. i denne retning også Domstolens (Fjerde Afdeling) dom af 5.10.2017, [C-567/15]: pligt for selskaber, som kontrolleres af den offentlige forvaltning, til at gennemføre udbudsprocedurer; Consiglio di Statos (Sjette Afdeling) dom nr. 6211 af 24.11.2011)?

4 – N° 87 del 31 luglio 2017, 5a Serie Speciale – Contratti Pubblici (nr. 87 af 31.7.2017, femte særudgave – offentlige kontrakter).

5 – EUT S 144 af 29.7.2017 (udbudsbekendtgørelse nr. 297868).

6 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23 af 26.2.2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT 2014, L 94, s. 1).

3) Har disse selskaber udelukkende pligt til at gennemføre udbudsprocedurer vedrørende offentlige kontrakter med tilknytning til deres virksomhed inden for de specielle sektorer i henhold til direktiv 2014/25/EU i deres egenskab af ordregivende enheder, hvis karakter af offentligretlige organer skal opfattes som omfattet af reglerne i del II i loven om offentlige kontrakter, således at disse selskaber på grundlag af principperne i 21. betragtning til og artikel 16 i direktiv 2014/23/EU i stedet har fuldstændig aftalefrihed – og alene skal følge privatretlige regler – med hensyn til kontrakter, som ikke henhører under disse sektorer?

4) Er de samme selskaber med hensyn til kontrakter, som ligger uden for omfanget af de specielle sektorer, imidlertid stadig omfattet – såfremt de opfylder kravene for kvalificering som offentligretlige organer – af det generelle direktiv 2014/24/EU (og dermed af reglerne om udbudsprocedurer i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter), selv om de – som et led i deres udvikling i forhold til deres oprindelige karakter – udøver aktiviteter, der for størstedelens vedkommende har karakter af erhvervsvirksomhed og er undergivet almindelige konkurrencevilkår?

5) Kan begrebet »instrumentel tilknytning« – til en specifik almennyttig tjenesteydelse – i tilfælde af kontorer, hvor der blandet udøves aktiviteter vedrørende befordringspligten og andre former for virksomhed uden tilknytning hertil, antages at være udelukket med hensyn til kontrakter om almindelig og ekstraordinær vedligeholdelse, rengøring, indretning samt tjenesteydelser i form af portvagt og overvågning af disse kontorer?

6) Såfremt Poste Italiane SpA's argument tiltrædes, skal gennemførelsen af en udbudsprocedure, som på behørig vis er blevet offentliggjort uden yderligere bekendtgørelser i [GURI] og *Den Europæiske Unions Tidende* – som et led i egen handlefrihed og uden pligt til at overholde kravene om gennemsigtighed og ligebehandling ifølge loven om offentlige kontrakter – da anses for at være i strid med det vedtagne princip om beskyttelse af den berettigede forventning hos tilbudsgiverne?«

26. Den 11. oktober 2018 har Poste Italiane pr. brev meddelt den forelæggende ret og Domstolen, at selskabet har trukket den omtvistede udbudsbekendtgørelse tilbage. Poste Italiane har derfor udtrykkeligt anmodet den forelæggende ret om at afvise sagsøgernes søgsmål. Den 20. oktober 2018 har den forelæggende ret afvist denne anmodning.

27. Den 16. oktober 2018, efter at sagsøgte havde underrettet Domstolen om annullationen af udbudsbekendtgørelsen, har Domstolen spurgt den forelæggende ret, om den ønskede at trække sin anmodning om præjudiciel afgørelse tilbage. Den 26. oktober 2018 har den forelæggende ret udtrykt ønske om at opretholde sin anmodning om præjudiciel afgørelse.

28. Som svar på Domstolens anmodning til den forelæggende ret om at godtgøre, hvorfor den er af den opfattelse, at den omhandlede tvist fortsat verserer for den, har Domstolen den 9. januar 2019 modtaget yderligere præciseringer fra den forelæggende ret. Den forelæggende ret har anført grundene til, at sagen efter dens opfattelse stadig verserede for den, hvorfor Domstolen burde besvare de stillede spørgsmål.

29. Den 3. april 2019 har den forelæggende ret endvidere meddelt Domstolen, at der var blevet anlagt et søgsmål med påstand om annullation af en anden udbudsbekendtgørelse, som Poste Italiane havde offentliggjort vedrørende de samme tjenesteydelser. Ifølge den forelæggende ret er denne udbudsbekendtgørelse identisk med den i den foreliggende sag omhandlede. Den forelæggende ret har udsat den nye sag, indtil Domstolen har truffet afgørelse i den foreliggende sag.

30. Der er indgivet skriftlige indlæg af Pegaso Srl Servizi Fiduciari og Sistemi di Sicurezza Srl, Poste Italiane SpA, den italienske regering og Europa-Kommissionen. De deltog alle i retsmødet, der blev afholdt den 22. januar 2020.

IV. Bedømmelse

31. Dette forslag til afgørelse er struktureret som følger. Jeg vil først redegøre for, hvorfor det, henset til udviklingen efter indgivelsen af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, er ufornødent at besvare den forelæggende rets spørgsmål (A). Såfremt Domstolen ikke er enig i min opfattelse, vil jeg kort skitsere, hvorledes hovedspørgsmålene skal besvares i realiteten. Jeg vil anføre, at aktiviteter som de i hovedsagen omhandlede (tjenesteydelser i form af portvagt, reception og overvågning af indgange til Poste Italianes kontorer) er underlagt de EU-retlige regler om offentlige kontrakter, dvs. reglerne i forsyningsvirksomhedsdirektivet for så vidt angår de særlige sektorer (B).

A. Foreligger der en verserende tvist i hovedsagen?

32. Ifølge fast retspraksis forelægges spørgsmålene om fortolkning af EU-retten af den nationale ret på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve. Der er en formodning for, at sådanne spørgsmål er relevante [7].

33. Det er imidlertid ligeledes fast retspraksis, at det klart følger af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure forudsætter, at der *reelt verserer* en retssag for den nationale domstol, hvor den skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den dom, som Domstolen afsiger efter den præjudicielle forelæggelse. Domstolen kan derfor af egen drift efterprøve, om tvisten i hovedsagen fortsat består [8]. Hvis sagens genstand er bortfaldet, mens sagen for Domstolen stadig verserer, således at de forelagte spørgsmål er hypotetiske eller uden forbindelse med en konkret tvist, beslutter Domstolen, at det er ufornødent at træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse [9].

34. I den foreliggende sag er der uenighed om, hvorvidt der fortsat verserer en tvist for den forelæggende ret. Der hersker uenighed om to aspekter: For det første, har Poste Italiane annulleret den omtvistede udbudsbekendtgørelse? For det andet, foreligger der på trods af annullationen en anden grund til, at sagsøgerne stadig kan have søgsmålsinteresse ved den forelæggende ret?

1. Annullationen af udbudsbekendtgørelsen

35. Som svar på Domstolens spørgsmål om, hvorvidt der stadig verserer en tvist for den forelæggende ret, har denne anført, at Poste Italiane har offentliggjort en bekendtgørelse herom i GURI og kortere bekendtgørelser i dagblade. I den bekendtgørelse, der blev offentliggjort i GURI, blev det anført, at Poste Italiane havde besluttet at annullere/tilbagekalde udbudsbekendtgørelsen i lyset af den komplekse omstrukturering af Poste Italiane efter fusionen mellem Poste Italiane og Poste Tutela. Den forelæggende ret har imidlertid dernæst anført, at Poste Italiane i de øvrige kortere bekendtgørelser, der blev offentliggjort i dagblade, blot konstaterede, at udbudsproceduren var blevet afbrudt. Den forelæggende ret er fortsat i tvivl om, hvorvidt Poste Italiane herved ønskede at afhjælpe de af sagsøgerne påståede overtrædelser eller at benytte en anden procedure (direkte tildeling) med henblik på at opfylde de behov, der var genstand for udbudsbekendtgørelsen.

7 – Jf. f.eks. dom af 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. (C-426/16, EU:C:2018:335, præmis 31), af 4.12.2018, The Minister for Justice and Equality og Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 27), og af 1.10.2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 35).

8 – Jf. f.eks. dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 24), af 5.6.2018, Kolev m.fl. (C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 46), og af 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 31).

9 – Jf. f.eks. kendelse af 10.1.2019, Mahmood m.fl. (C-169/18, EU:C:2019:5), af 2.5.2019, Faggiano (C-524/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:399), og af 1.10.2019, YX (Fremsendelse af en dom til den domfældtes medlemsstat) (C-495/18, EU:C:2019:808).

36. Poste Italiane og den italienske regering har gjort gældende, at udbudsbekendtgørelsen formelt blev tilbagekaldt. Poste Italiane har navnlig gjort gældende, at annullationen er blevet behørigt offentliggjort i alle de krævede fora (GURI, to landsdækkende aviser og to lokalaviser samt *Den Europæiske Unions Tidende*). Efter annullationen blev der iværksat en ny udbudsprocedure med henblik på en mere effektiv opfyldelse af Poste Italianes nye behov efter omstruktureringen af koncernen, herunder de ændrede behov for sikkerhed og overvågning.

37. Sagsøgerne har ikke bestridt, at udbudsbekendtgørelsen blev trukket tilbage. De har ikke desto mindre gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse fortsat skal antages til realitetsbehandling, men af andre grunde, der behandles i det følgende afsnit [10].

38. Jeg må indrømme, at jeg her er lidt i vildrede. Med undtagelse af den forelæggende ret synes alle andre at være enige om, at den omtvistede udbudsbekendtgørelse er blevet tilbagekaldt. Den forelæggende ret har selv bekræftet, at det anvendte udtryk i den fuldstændige bekendtgørelse, der blev offentliggjort i GURI, var at »annullere/tilbagekalde«. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at det i de andre kortere udgaver af bekendtgørelsen, der blev offentliggjort i dagbladene, var anført, at proceduren »var blevet afbrudt«, men at dette skete som følge af kendelsen om foreløbige forholdsregler, som den forelæggende ret allerede havde afsagt den 20. oktober 2017 [11].

39. På grundlag af samtlige oplysninger, som Domstolen har fået forelagt, synes udbudsbekendtgørelsen at være blevet trukket tilbage. Den forelæggende ret synes at have forbeholdt sig sin afgørelse om, hvorvidt tilbagekaldelsen har fundet sted eller ej. I sit svar til Domstolen understregede den, at uanset dette spørgsmål er spørgsmålet om kompetence stadig relevant: Hvorvidt forvaltningsdomstole har kompetence med hensyn til sådanne udbudsbekendtgørelser.

40. Jeg er helt bevidst om den normale opgavefordeling inden for rammerne af den præjudicielle procedure. Det tilkommer nemlig alene den forelæggende ret at efterprøve, om den omtvistede udbudsbekendtgørelse er blevet tilbagekaldt, såvel på grundlag af de faktiske omstændigheder som ved vurderingen heraf i henhold til national ret. At den samme ordregivende myndighed indleder en ny udbudsprocedure, kan være et yderligere tegn på en sådan tilbagetrækning.

41. I den foreliggende sag bliver denne traditionelle opgavefordeling imidlertid strakt til det yderste. På trods af den store respekt, som Domstolen normalt udviser over for de forelæggende retter i henhold til artikel 267 TEUF, tilkommer det i sidste ende Domstolen at vurdere, hvorvidt den gyldigt kan behandle sagen [12].

42. I henhold til al den fremlagte dokumentation er udbudsbekendtgørelsen blevet trukket tilbage. Der er faktisk blevet offentliggjort en ny udbudsbekendtgørelse vedrørende de samme tjenesteydelser. Den forelæggende ret er imidlertid fortsat i tvivl om, hvorvidt udbudsbekendtgørelsen blev »formelt« tilbagetrukket.

43. Selv om jeg har vanskeligt ved at forstå denne udtalelse, ville jeg have mindre vanskeligt ved at forstå, at en forelæggende ret stadig ønskede svar i en sag, hvor det kunne formodes, at en bestemt sagsøgt blev ved med at trække udbudsbekendtgørelser tilbage som led i en strategi. Man kan forestille sig en situation, hvor en enhed, som ikke ønsker, at visse forhold reguleres obligatorisk af en retsinstans, bliver ved med at trække udbudsbekendtgørelser tilbage, hvis disse anfægtes, og således systematisk søger at fratage den eller de nationale domstole deres kompetence.

10 – Punkt 49 i dette forslag til afgørelse.

11 – Som anført ovenfor i punkt 22.

12 – Ovenstående punkt 33 og den deri nævnte retspraksis.

44. Det ville bestemt være en ganske anden sag. I et sådant tilfælde kunne der eventuelt allerede ved vurderingen af, om en anmodning om præjudiciel afgørelse [13] kan antages til realitetsbehandling, udvises større fleksibilitet med hensyn til begrebet en verserende tvist. Forbuddet mod misbrug er trods alt et tværgående princip i EU-retten [14].

45. Ingen af parterne eller den forelæggende ret har imidlertid anført, at Poste Italiane gentagne gange har trukket udbudsbekendtgørelser tilbage med det formål at unddrage sig domstolsprøvelse eller med det formål at afskrække visse ansøgere fra at deltage i udbudsproceduren [15]. Det forholder sig rent faktisk snarere omvendt: Poste Italiane har fremlagt en plausibel forklaring på, hvorfor den oprindelige udbudsbekendtgørelse blev trukket tilbage, og synes at have handlet i overensstemmelse med denne forklaring [16].

46. Under disse omstændigheder fremgår det, at genstanden i hovedsagen er bortfaldet.

2. Sagsøgernes vedvarende søgsmålsinteresse på nationalt plan

47. Subsidiært synes den forelæggende ret, sagsøgerne og til dels Kommissionen at være af den opfattelse, at denne søgsmålsinteresse fortsat foreligger, selv om udbudsbekendtgørelsen er blevet trukket tilbage.

48. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det ikke kan antages, at sagsøgerne ikke længere har søgsmålsinteresse vedrørende udbudsbekendtgørelsen, selv om denne blev trukket tilbage. Domstolen skal derfor behandle den præjudicielle forelæggelse, navnlig henset til princippet om en effektiv domstolsprøvelse.

49. Sagsøgerne har gjort gældende, at italiensk ret til trods for tilbagekaldelsen altid pålægger den kompetente retsinstans at træffe afgørelse om de anfægtede handlingers lovlighed med henblik på tilkendelse af erstatning og på at træffe afgørelse om, hvem der skal betale sagsomkostningerne. Det gælder navnlig i italiensk ret, at der kan anlægges erstatningssag inden for en frist på 120 dage efter, at dommen om annullation er blevet endelig. Med henblik på at træffe afgørelse i denne sag skal det først afgøres, om den forelæggende ret har kompetence. Dette spørgsmål kræver en afklaring af, om Poste Italiane er underlagt reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter.

50. Ifølge Kommissionen er sidstnævnte omstændighed på ingen måde afgørende, hvis det formodes, at udbudsbekendtgørelsen formelt er blevet trukket tilbage. Den forelæggende rets sjette spørgsmål kræver et svar, for så vidt som det vedrører konsekvenserne af en eventuel tilsidesættelse af den berettigede forventning og altså er uafhængigt af opretholdelsen af den omtvistede udbudsbekendtgørelse. Endvidere er afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede udbudsbekendtgørelse vedrører et udbud, der er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivets anvendelsesområde, afgørende for fastlæggelsen af, for hvilken kompetent ret sagsøgerne kan kræve erstatning.

13 – Jf. vedrørende en senere fase artikel 100, stk. 1, andet punktum, i Domstolens procesreglement.

14 – Jf. analogt vedrørende momslovgivningens forbud mod misbrug dom af 21.2.2006, Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121), og af 22.11.2017, Cussens m.fl. (C-251/16, EU:C:2017:881). Princippet om forbud mod misbrug er dog på ingen måde begrænset til kun at omfatte moms, jf. mit forslag til afgørelse Cussens m.fl. (C-251/16, EU:C:2017:648, punkt 23-30). Jf. ligeledes dom af 26.2.2019, N Luxembourg I m.fl. (C-115/16, C-118/16, C-119/16 og C-299/16, EU:C:2019:134, præmis 96-102).

15 – Det bemærkes, at i en anden sag, der verserer for Domstolen (sag C-419/19, Irideos, EUT 2019, C 328, s. 5), og som rejser spørgsmål, der i høj grad minder om den foreliggende sag, er den omtvistede udbudsbekendtgørelse ikke blevet tilbagetrukket af Poste Italiane.

16 – Jf. punkt 35 og 36 ovenfor.

51. Ifølge Poste Italiane og den italienske regering har sagsøgerne derimod ikke længere søgsmålsinteresse. Mens Poste Italiane er af den opfattelse, at en dom afsagt af den forelæggende ret ikke vil have gunstige virkninger for sagsøgerne, har den italienske regering gjort gældende, at sagsøgerne ikke har anlagt erstatningssøgsmål. Udsigten til et sådant søgsmål er derfor kun hypotetisk.

52. Selv om udbudsbekendtgørelsen er blevet trukket tilbage, er det blevet anført, at a) sagsøgerne kan anlægge et erstatningssøgsmål vedrørende den omtvistede udbudsbekendtgørelse, og at b) spørgsmålet om sagsomkostninger stadig skal afgøres af den forelæggende ret.

a) Udsigten til et fremtidigt erstatningssøgsmål

53. Det følger af fast retspraksis, at begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke er, at Domstolen skal afgive responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der foreligger et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist [17]. I omstændigheder, der svarer til de i hovedsagen gældende, har Domstolen allerede fastslået, at begrundelsen for et præjudicielt spørgsmål ikke kan være, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål i et erstatningssøgsmål, når tvisten i hovedsagen ikke længere har nogen genstand [18].

54. Sagsøgerne har i retsmødet bekræftet, at *der endnu ikke er anlagt* et erstatningssøgsmål ved den forelæggende ret eller for den sags skyld ved nogen anden national ret. Det er ganske vist korrekt, at såfremt der på et tidspunkt anlægges et erstatningssøgsmål, vil det have betydning, om udbudsbekendtgørelsen er bindende, og dermed hvilken national ret der har kompetence til at træffe afgørelse i sagen. Men det vil netop have betydning for denne potentielle fremtidige sag, som ikke verserer i øjeblikket. Inden for rammerne af den foreliggende sag for den forelæggende ret er spørgsmålene om et eventuelt fremtidigt erstatningssøgsmål således fuldstændig hypotetiske.

55. Den omstændighed, som Kommissionen har fremhævet, at sagsøgerne kunne have haft en berettiget forventning om, at udbudsproceduren ville fortsætte, og at det under alle omstændigheder er nødvendigt at besvare det sjette spørgsmål, ændrer ikke ved ovenstående konklusion.

56. For det første ville jeg personligt blive temmelig overrasket over at høre, at det EU-retlige princip om berettiget forventning faktisk er til hinder for, at en ordregivende myndighed tilbagekalder en udbudsbekendtgørelse. Skal det da kræves, at når først et offentligt udbud er bekendtgjort, skal det gennemføres, uanset omstændighederne (som kan have ændret sig)?

57. For det andet, såfremt dette ikke er tilfældet, bliver det sjette spørgsmål rent faktisk også et anliggende, der skal vurderes i forbindelse med et eventuelt efterfølgende erstatningssøgsmål, i lighed med tilsidesættelse af eventuelle andre rettigheder, som tilbudsgiverne ved et udbud har [19]. Disse spørgsmål er imidlertid igen ikke genstand for den sag, der i øjeblikket verserer for den forelæggende ret.

b) Afgørelsen om sagsomkostninger

58. Endelig er der spørgsmålet om sagsomkostningerne i den nationale sag. Selv i tilfælde af, at udbudsbekendtgørelsen trækkes tilbage, skal den forelæggende ret stadig træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Man kunne således anføre, at der stadig verserer en sag for den forelæggende ret, som i det mindste vedrører spørgsmålet om sagsomkostningerne.

17 – Jf. f.eks. dom af 10.11.2016, Private Equity Insurance Group (C-156/15, EU:C:2016:851, præmis 56), og af 26.10.2017, Balgarska energiyna borsa (C-347/16, EU:C:2017:816, præmis 31).

18 – Kendelse af 10.6.2011, Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387, præmis 18-22).

19 – Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, præmis 25).

59. Jeg mener ikke, at man kan tilslutte sig denne logik.

60. For det første har min forståelse af de generelle udsagn om, hvad en *verserende tvist* [20] er, altid været, at der skal være tale om en rimelig sammenhæng (omend måske ikke et fuldstændigt sammenfald) mellem *rækkevidden af de spørgsmål*, som den forelæggende ret har stillet, og den tvist, der er indbragt for den. Indholdet af de forelagte spørgsmål skal således have en vis indflydelse på afgørelsen af den tvist, der verserer for den forelæggende ret. Uden for denne rækkevidde ligger spørgsmål (som dermed er hypotetiske), som, uanset hvorledes Domstolen besvarer dem, på ingen måde vil have nogen indflydelse på afgørelsen af den tvist, der er indbragt for den forelæggende ret.

61. På denne baggrund kan jeg ikke se, hvorledes besvarelsen af de seks ganske detaljerede spørgsmål, som alle blev stillet i forbindelse med fornyet prøvelse af en igangværende udbudsprocedure og den tilhørende udbudsbekendtgørelse, skulle have nogen som helst betydning for afgørelsen af spørgsmålet om sagsomkostningerne for den nationale ret, efter at udbudsbekendtgørelsen er blevet trukket tilbage. Dette spørgsmål henhører ganske enkelt under national ret, idet de svar, som Domstolen er blevet anmodet om at give, ikke har nogen betydning for det udestående spørgsmål om sagsomkostningerne.

62. For det andet er den omstændighed, at der, efter at genstanden for en tvist er bortfaldet, fortsat skal træffes afgørelse om sagsomkostningerne, medmindre omkostningerne i en givet sag specifikt er forbundet med et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, hvilket så skal forklares ordentligt i forelæggelsesafgørelsen, ikke tilstrækkelig til, at Domstolen fortsat har kompetence [21].

63. I princippet mister Domstolen sin kompetence, når der ikke længere verserer en tvist for den forelæggende ret, f.eks. fordi sagsøgeren har fået medhold under sagen, eller fordi ophavsmanden til den anfægtede foranstaltning har trukket den tilbage, eller fordi de relevante nationale bestemmelser er ændret [22]. Under disse omstændigheder anses sagen for at være afgjort. Den omstændighed, at den nationale ret stadig skal træffe afgørelse om sagsomkostningerne, er uden betydning [23]. Når det ikke tilkommer Domstolen at afgøre tvisten ved at anvende de EU-retlige bestemmelser på de omhandlede faktiske omstændigheder, tilkommer det så meget desto mindre Domstolen at træffe afgørelse om sagsomkostningerne i en tvist, der ikke længere eksisterer. Det tilkommer således alene den forelæggende ret at træffe afgørelse om sagens omkostninger på grundlag af national ret [24].

64. Der findes naturligvis et forbehold: *Medmindre* spørgsmålet om sagsomkostningerne for den nationale ret som sådan er forbundet med den fortolkning af EU-retten, som Domstolen er blevet anmodet om at foretage. Dette vil navnlig være tilfældet i to situationer.

65. For det første har Domstolen utvivlsomt kompetence, når genstanden for tvisten i hovedsagen netop er sagsomkostningerne. I en sådan faktisk sammenhæng tilkommer det Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF at fortolke enhver bestemmelse i EU-retten, der specifikt vedrører sagsomkostninger eller mere generelt adgangen til klage og domstolsprøvelse [25]. I disse sager er det, som Domstolen

20 – Ovenstående punkt 33 og den deri nævnte retspraksis.

21 – Den modsatte antagelse ville have temmelig absurde konsekvenser: Da en national ret altid skal træffe afgørelse om udestående sagsomkostninger, selv om genstanden for den sag, der er indbragt for den, er bortfaldet, uanset grunden hertil, vil det da betyde, at en sag, der er indbragt for Domstolen, aldrig kan annulleres, idet spørgsmålet om sagsomkostningerne altid vil skulle afgøres af den nationale ret? Så uafhængigt af udfaldet af en sag på nationalt plan ville Domstolen altid skulle tage gyldigt stilling til sagen?

22 – Jf. f.eks. kendelse af 14.10.2010, Reinke (C-336/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:604, præmis 14), og dom af 27.6.2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, præmis 27).

23 – Jf. f.eks. kendelse af 14.10.2010, Reinke (C-336/08, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:604, præmis 15 og 16).

24 – Dom af 6.12.2001, Clean Car Autoservice (C-472/99, EU:C:2001:663, præmis 27).

25 – Jf. ligeledes generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse Amt Azienda Trasporti e Mobilità m.fl. (C-328/17, EU:C:2018:542, punkt 40-49).

anmodes om at fortolke, imidlertid konkrete og harmoniserede EU-retlige bestemmelser, der fastsætter fordelingen af sagsomkostningerne eller indfører et loft over disse i visse sager. Et bemærkelsesværdigt eksempel i sidstnævnte kategori er en bestemmelse, hvorefter omkostningerne i miljøsager ikke må være »uoverkommeligt dyre« [26].

66. For det andet findes der ligeledes marginale tilfælde, hvor der ikke foreligger harmoniserede EU-regler om sagsomkostninger, men hvor det spørgsmål om fortolkning eller gyldighed, der er forelagt Domstolen, har en klar indvirkning på afgørelsen om sagsomkostningerne. Det er grundlaget for min fortolkning af grundene til, at Domstolen besluttede at tage stilling til realiteten i sagen Amt m.fl. [27].

67. Amt m.fl. vedrørte en ordregivende myndigheds beslutning om at indlede en udbudsprocedure med henblik på tildeling af offentlige transportydelser i en region i Italien. De nationale bestemmelser gav ikke økonomiske aktører mulighed for at klage over en ordregivende myndigheds beslutninger vedrørende en udbudsprocedure, som de havde besluttet ikke at deltage i. Den forelæggende ret ønskede nærmere bestemt oplyst, om sådanne økonomiske aktører havde søgsmålskompetence i henhold til EU-retten.

68. Under sagen besluttede den ordregivende myndighed ikke at fortsætte udbuddet efter vedtagelsen af en ny lov. Sagens genstand var således formelt bortfaldet. Domstolen fandt imidlertid, at anmodningen om præjudiciel afgørelse fortsat kunne antages til realitetsbehandling, og den besvarede det præjudicielle spørgsmål i realiteten. Dette var forståeligt i lyset af den pågældende sags opbygning og det eneste spørgsmål, som den forelæggende ret havde stillet: Er EU-retten til hinder for en national lovgivning, der ikke tillader ikke-deltagere i udbudsproceduren at anfægte udbudsprocedurens dokumenter?

69. Det bekræftende (eller benægtende) svar på dette spørgsmål var afgørende for, om sagsøgerne i hovedsagen, der anfægtede udbudsmaterialet, selv om han ikke havde deltaget i udbudsproceduren, skulle bære sagens omkostninger eller ej.

70. Denne situation, hvor et enkelt målrettet spørgsmål fra den forelæggende ret er afgørende for spørgsmålet om det udestående spørgsmål om sagens omkostninger, står i klar modsætning til den foreliggende sag. Den forelæggende rets seks ganske detaljerede spørgsmål vedrører anvendelsen af flere regler om indgåelse af offentlige kontrakter om tjenesteydelser i form af portvagt, reception og overvågning af indgange til Poste Italianes kontorer. De rejser ingen spørgsmål om fortolkning af EU-reglerne om sagsomkostninger eller mere generelt de samlede omkostninger ved den procedure for fornyet prøvelse, som sagsøgerne har iværksat. Endvidere vedrører ingen af de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, forhold, der kan have direkte indvirkning på afgørelsen om sagsomkostningerne. Navnlig er det ikke blevet bestridt, at sagsøgerne har søgsmålskompetence vedrørende den omtvistede udbudsbekendtgørelse. Jeg kan derfor ikke se, hvorledes det, *uanset hvorledes Domstolen måtte besvare* de seks detaljerede spørgsmål, kan have betydning for spørgsmålet om sagsomkostninger inden for rammerne af de to ovennævnte scenarier.

71. Da tvistens genstand (udbudsbekendtgørelsen) er bortfaldet, og der ikke verserer noget erstatningssøgsmål i øjeblikket, kan afgørelsen om sagsomkostningerne under de foreliggende omstændigheder i denne sag ikke være den eneste grund til at opretholde den præjudicielle forelæggelse.

26 – Jf. for nyere eksempler dom af 17.10.2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), eller dom af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185).

27 – Dom af 28.11.2018, Amt Azienda Trasporti e Mobilità m.fl. (C-328/17, EU:C:2018:958, herefter »Amt m.fl.«).

72. Afslutningsvis medgiver jeg gerne, at spørgsmålet om relevansen af Domstolens svar for afgørelsen af en faktisk tvist, der verserer for den forelæggende ret, næppe er indlysende og klart. Det er korrekt, at der også findes sager, hvor Domstolen har udvist en større eftergivenhed (eller snarere større fantasi) vedrørende spørgsmålet om, hvorledes Domstolens besvarelse er relevant for den konkrete tvist, der verserer for den nationale ret [28].

73. Hvorom alting er, og selv om man anerkender, at der snarere er tale om et kontinuum af relevans end en indlysende tydelighed, befinder de seks spørgsmål, der er stillet inden for rammerne af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, sig i yderste ende af dette kontinuum. Også her er det eneste spørgsmål, der står tilbage, hvorvidt disse spørgsmål er relevante for *rækkevidden af den tvist, der i øjeblikket verserer* for den nationale ret. Det ubekvemme svar er, at det er de ikke.

74. Det følger heraf, at det er ufornødent at besvare den forelæggende rets spørgsmål.

B. Om de præjudicielle spørgsmål

75. Henset til, at generaladvokaterne (fuldt ud) skal bistå Domstolen (artikel 252 TEUF), vil jeg kort behandle realiteten af den forelæggende rets spørgsmål, såfremt Domstolen ikke er enig i mit synspunkt om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i den foreliggende sag. Jeg vil dog kun gøre det kortfattet og i det omfang, det ville have været nødvendigt, hvis tvistens genstand ikke var bortfaldet. Selv hvis Domstolen skulle træffe afgørelse om sagens realitet, ville det ikke have været nødvendigt at besvare samtlige spørgsmål fra den forelæggende ret.

76. Den forelæggende ret har stillet seks spørgsmål. Med alle disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de omhandlede tjenesteydelser, som Poste Tutela sendte i udbud før sin fusion med Poste Italiane, er omfattet af anvendelsesområdet for de EU-retlige bestemmelser om offentlige kontrakter, navnlig forsyningsvirksomhedsdirektivet og direktivet om den offentlige sektor [29].

77. Det første, det andet og det fjerde spørgsmål (og delvis det tredje spørgsmål) vedrører den retlige kvalifikation af Poste Italiane (og Poste Tutela) som offentligretlige organer som omhandlet i direktivet om den offentlige sektor og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Det tredje og det femte spørgsmål vedrører forsyningsvirksomhedsdirektivets anvendelse på aktiviteter som de i hovedsagen omhandlede. Rækkevidden af det sjette spørgsmål er ret uklar. Det kan forstås som et generelt spørgsmål om, hvilke berettigede forventninger der skabes hos tilbudsgiverne ved offentliggørelsen af en udbudsprocedure, og om disse forventninger er til hinder for tilbagetrækningen af en allerede offentliggjort udbudsbekendtgørelse [30]. Det kan ligeledes forstås således, at det ønskes oplyst, om der skabes en berettiget forventning hos tilbudsgiverne i et tilfælde, hvor et organ, som normalt ikke er forpligtet til at gennemføre en udbudsprocedure, gør dette af egen drift.

78. Med henblik på den foreliggende sag, hvor den forelæggende ret ønsker oplyst, om de omhandlede aktiviteter er omfattet af EU-reglerne om offentlige kontrakter, og i givet fald hvilken af reglerne, er det fuldt tilstrækkeligt at besvare det tredje og det femte spørgsmål om, hvorvidt forsyningsvirksomhedsdirektivet finder anvendelse. Inden for rammerne af den udbudsbekendtgørelse, der er genstand for sagen for den forelæggende ret, mener jeg, at det er forsyningsvirksomhedsdirektivet, der finder anvendelse på de omhandlede aktiviteter.

28 – Jf. for et nyere eksempel dom af 1.10.2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 26-29 og 31-39).

29 – Den forelæggende ret har ligeledes henvist til direktiv 2014/23 om tildeling af koncessionskontrakter. Jeg kan imidlertid ikke se, hvorfor sidstnævnte skulle være relevant for den foreliggende sag. I det lidet sandsynlige tilfælde, hvor de pågældende aktiviteter tilfældigvis skulle leveres under en koncession, bestemmer forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 5, stk. 4, sidste afsnit, i princippet, at »[i] tilfælde af blandede kontrakter, der indeholder elementer af bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter, *og af koncessioner*, tildeles den blandede kontrakt i overensstemmelse med dette direktiv« (min fremhævelse).

30 – Dette synes at være Kommissionens forståelse af spørgsmålet om, hvilke spørgsmål fra den forelæggende ret der fortsat er relevante på trods af tilbagetrækningen af udbudsbekendtgørelsen (punkt 50 ovenfor).

1. Anvendelsesområdet for henholdsvis direktivet om den offentlige sektor og forsyningsvirksomhedsdirektivet

79. Anvendelsesområdet for henholdsvis direktivet om den offentlige sektor og forsyningsvirksomhedsdirektivet defineres forskelligt. For så vidt angår deres anvendelse i den foreliggende sag skal de to retsakter gensidigt udelukke hinanden [31].

80. Anvendelsesområdet for direktivet om den offentlige sektor er hovedsagelig defineret ratione personae. Det finder generelt anvendelse på ordregivende myndigheder, herunder navnlig staten, lokale myndigheder og offentligretlige organer [32], på grund af deres formelle status og deres egenskab af visse typer af juridiske personer.

81. I modsætning hertil defineres forsyningsvirksomhedsdirektivets anvendelsesområde derimod først og fremmest *materielt* under henvisning til *aktiviteternes karakter* [33]. Disse aktiviteter er omhandlet i direktivets artikel 8-14. De omfatter bl.a. varme, elektricitet, vand, transporttjenester, havne og lufthavne samt posttjenester.

82. Samtidig er forsyningsvirksomhedsdirektivet mindre strengt med hensyn til karakteren af de personer, det omhandler. Det finder anvendelse på en bred vifte af »ordregivende enheder«. Sidstnævnte kategori omfatter ordregivende myndigheder, offentlige virksomheder og virksomheder, der er indrømmet eksklusive eller særlige rettigheder [34]. Dette vide personelle anvendelsesområde er den logiske følge af direktivets materielle anvendelsesområde. Direktivet tager netop sigte på at regulere vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester. I de sektorer, hvor der tidligere fandtes statslige monopoler, har de enheder, der nu opererer der, imidlertid forskellige retlige former, således at »de pågældende enheder [må] defineres på anden måde end ved henvisning til deres retlige form« [35].

83. Det følger af disse bestemmelser, at det materielle anvendelsesområde for forsyningsvirksomhedsdirektivet er ret strengt defineret. En af de vigtigste konsekvenser af denne begrebsmæssige forskel er, at der af denne grund inden for rammerne af forsyningsvirksomhedsdirektivet ikke er mulighed for at anvende den fremgangsmåde, der kaldes »smitteteorien«.

84. Denne fremgangsmåde blev oprindeligt indført af Domstolen i 1998 i dommen i sagen Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. [36]. Sagen drejede sig om den retlige kvalifikation af det østrigske statstrykkeri (Österreichische Staatsdruckerei – »ÖS«). Ifølge østrigsk ret var ÖS tidligere en statslig virksomhed, som efterfølgende er blevet erhvervsdrivende i handelslovens forstand. ÖS fik primært til opgave at trykke officielle administrative dokumenter, der er undergivet krav om fortrolighed eller sikkerhed. Selskabet udøvede imidlertid også andre aktiviteter såsom udgivelse af bøger eller aviser. Domstolen fastslog, at ÖS var et offentligretligt organ i den forstand, hvori udtrykket var anvendt i det dagældende direktiv om den offentlige sektor. Følgelig var *alle* selskabets aktiviteter omfattet af dette direktivs anvendelsesområde. Selv selskabets erhvervsmæssige virksomhed blev således anset for at være underlagt direktivet om den offentlige sektor *på grund af* dets retlige status som offentligretligt organ.

31 – Artikel 7 i direktivet om den offentlige sektor. Jf. ligeledes forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 5, stk. 4, og artikel 6, stk. 3.

32 – Jf. artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 1, i direktivet om den offentlige sektor.

33 – Jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 1.

34 – Jf. forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 4, stk. 1.

35 – 19. betragtning til forsyningsvirksomhedsdirektivet.

36 – Dom af 15.1.1998 (C-44/96, EU:C:1998:4).

85. Sagen i en metaforisk nøddeskal er altså den, at alle det offentligretlige organs aktiviteter som ved Kong Midas' berøring »forvandles« og bliver omfattet af direktivet om den offentlige sektor (uden at de dog nødvendigvis forvandles til guld).

86. Domstolen afviste derimod at udvide denne logik til forsyningsvirksomhedsdirektivet i Ing. Aigner-dommen [37]. Denne sag drejede sig om en virksomhed, Fernwärme Wien, der var etableret med henblik på levering af varme i Wien. Sideløbende hermed medvirkede denne virksomhed til den generelle planlægning af køleanlæg til større ejendomsprojekter. Selskabet konkurrerede i forbindelse med denne aktivitet med andre virksomheder. Domstolen bekræftede i sin dom, at alle de kontrakter, der er indgået af en ordregivende myndighed, er underlagt EU-reglerne om offentlige kontrakter, eftersom Fernwärme Wien ligeledes var et »offentligretligt organ«. Domstolen sondrede imidlertid mellem de pågældende aktiviteter: Mens kontrakter vedrørende de aktiviteter, der er opregnet i forsyningsvirksomhedsdirektivet, var underlagt de regler, der er fastsat i direktivet, var de øvrige kontrakter omfattet af direktivet om den offentlige sektor.

87. Det følger heraf, at et offentligretligt organs retlige status bevirker, at anvendelsen af EU-reglerne om offentlige kontrakter udvides til alle dets aktiviteter under direktivet om den offentlige sektor. Direktivet om den offentlige sektor kan imidlertid ikke finde anvendelse på aktiviteter, der udtrykkeligt er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet. Det materielle anvendelsesområde for sidstnævnte er således intakt uafhængigt af den pågældende virksomheds retlige status. Smitteteorien finder heller ikke anvendelse inden for og på tværs af de aktiviteter, der er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet.

88. Forsyningsvirksomhedsdirektivet er således lex specialis, mens direktivet om den offentlige sektor er lex generalis. Anvendelsesområdet for forsyningsvirksomhedsdirektivet som lex specialis er dermed mere begrænset.

2. »Posttjenester« i forsyningsvirksomhedsdirektivets forstand

89. Hvad er da rækkevidden af begrebet posttjenester i forsyningsvirksomhedsdirektivets forstand? Ifølge direktivets artikel 13, stk. 1, gælder det for aktiviteter i forbindelse med tilrådighedsstillelse af posttjenester og andre tjenester end posttjenester, hvis disse tjenester leveres af en enhed, der også leverer posttjenester.

90. I denne bestemmelse synes man at opstille to kategorier: i) posttjenester (i snæver forstand), ii) de øvrige tjenester, der er opregnet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, stk. 2, litra c), for så vidt som betingelserne i artikel 13, stk. 1, litra b), er opfyldt. I indledningen til forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, stk. 1, præciseres det imidlertid ligeledes, at der ikke kun er tale om disse tjenester i snæver forstand, men iii) *aktiviteter i forbindelse med* tilrådighedsstillelse af posttjenester eller de øvrige tjenester, der er opregnet i artikel 13, stk. 2, litra c).

91. For det første defineres *posttjenester* lovgivningsmæssigt præcist i artikel 13, stk. 2, litra b), som tjenester, der består i indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser, med en yderligere definition af »postforsendelse« i artikel 13, stk. 2, litra a). Denne definition omfatter både tjenester, der henholdsvis er omfattet af og ikke er omfattet af befordringspligten.

92. For det andet defineres i artikel 13, stk. 2, litra c), disse »andre tjenester« end posttjenester som »forvaltning af kurerservice (både før og efter forsendelsen, herunder forvaltning af »mail room«-tjenester)« og »tjenester vedrørende postforsendelser, som ikke er omfattet af [artikel 13, stk. 2,] litra a), såsom uadresserede reklameforsendelser«.

37 – Dom af 10.4.2008 (C-393/06, EU:C:2008:213, præmis 28-30).

93. For det tredje, hvad med restkategorien eller den supplerende kategori af »aktiviteter i forbindelse med tilrådighedsstillelse« af posttjenester og andre tjenester end posttjenester?

94. Poste Italiane og den italienske regering har anført, at da »smitteteorien« ikke finder anvendelse i forbindelse med forsyningsvirksomhedsdirektivet, skal anvendelsesområdet for forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13 fortolkes snævert. Kun de to former for aktiviteter, der udtrykkeligt opregnes i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, stk. 1, er omfattet.

95. Jeg er enig i det første synspunkt. Jeg er ikke enig i det andet.

96. Domstolens dom i Ing. Aigner gælder stadig. Den korrekte fortolkning af forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13 er imidlertid, at dens anvendelsesområde ikke er så snævert, som Poste Italiane og den italienske regering har anført.

97. Efter min opfattelse angives der helt klart en tredje kategori i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, stk. 1: *aktiviteter i forbindelse med* tilrådighedsstillelse af posttjenester

98. For det første er der ikke kun tale om ordlyden i artikel 13, stk. 1, men ligeledes i artikel 1, stk. 2, i forsyningsvirksomhedsdirektivet: »Udbud som defineret i dette direktiv er anskaffelse gennem en vareindkøbs-, bygge- og anlægs- eller tjenesteydelseskontrakt af bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der foretages af en eller flere ordregivende enheder hos økonomiske aktører, som er udvalgt af disse ordregivende enheder, såfremt de pågældende bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser *vedrører en af de aktiviteter*, der er omhandlet i artikel 8-14« [38]. Begge disse formuleringer angiver, at det, der efter hensigten skal være omfattet, ikke kun er disse posttjenester i snæver forstand, men ligeledes andre leverancer eller tjenester, der er nødvendige for hovedydelsen.

99. For det andet bekræftes dette ligeledes af logikken inden for sektoren. Det er rimeligt at antage, at tilrådighedsstillelsen af posttjenester i snæver forstand (indsamling, sortering, transport og omdeling af postforsendelser) normalt vil blive udført af den ordregivende enhed selv. Det ville være temmelig overraskende at konstatere, at et postvæsen, navnlig den befordringspligtige postvirksomhed, faktisk ikke selv leverer nogen postforsendelser. Men hvis man herefter sagde, således som Poste Italiane i det væsentlige har anført, at forpligtelsen til at anvende procedurerne for indgåelse af offentlige kontrakter kun vedrører posttjenester i snæver forstand, ville artikel 13, stk. 1, litra a), og for den sags skyld også artikel 13, stk. 1, litra b), i praksis være uden mening. Hvad skulle disse bestemmelser da finde anvendelse på?

100. Det forekommer mig således ret klart, at det, der er omhandlet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, bl.a. er bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, der skal *muliggøre* tilrådighedsstillelsen af posttjenester. Domstolen har således præciseret, at »når en ordregiver, der udøver en af de former for virksomhed, som specielt er omhandlet i [forsyningsvirksomhedsdirektivet], som led i udøvelsen af denne virksomhed påtænker at indgå en tjenesteydelsesaftale, en bygge- og anlægskontrakt eller en indkøbsaftale eller afholde en projektkonkurrence, er denne kontrakt eller denne projektkonkurrence omfattet af dette direktivs bestemmelser« [39].

38 – Min fremhævelse.

39 – Dom af 16.6.2005, Strabag og Kostmann (C-462/03 og C-463/03, EU:C:2005:389, præmis 39).

101. Forsyningsvirksomhedsdirektivet finder således generelt ikke blot anvendelse på kontrakter, der indgås inden for en af de aktiviteter, der udtrykkeligt er opregnet i direktivet, men også på kontrakter, som indgås som led i udøvelsen af de aktiviteter, der defineres i forsyningsvirksomhedsdirektivet. For så vidt som en kontrakt, der indgås af en ordregiver, har en forbindelse til en virksomhed, som ordregiveren udøver i de sektorer, der er anført i forsyningsvirksomhedsdirektivet, er den således omfattet af de fremgangsmåder, der er fastsat i dette direktiv [40].

102. Det afgørende spørgsmål bliver imidlertid således, hvor langt logikken med »i forbindelse med« eller »for at muliggøre« rækker. På den ene side er den bestemt ikke så snæver, som Poste Italiane har anført. På den anden side er den heller ikke så bred, at den er udtryk for, at smitteteorien de facto også skal finde anvendelse inden for rammerne af forsyningsvirksomhedsdirektivet.

103. Efter min opfattelse skal »aktiviteter i forbindelse med tilrådighedsstillelse af« som omhandlet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, stk. 1, forstås således, at de omfatter alle de aktiviteter, der er *nødvendige for* udøvelsen af posttjenester, eller *som normalt er knyttet hertil*. Nødvendige i den forstand, at posttjenesterne ikke ville kunne stilles til rådighed uden dem. Udtrykket »i forbindelse med« i denne forstand omfatter imidlertid også aktiviteter, der ikke strengt taget er nødvendige, men som normalt og sædvanligvis er knyttet til tilrådighedsstillelsen af sådanne typer tjenesteydelser.

104. Jeg foreslår, at man medtager begge kategorier, da grænsen mellem de to undertiden kan være ret uklar. I vore dage kan elektricitet til drift af postkontorer, biler eller scootere til postbefordring eller de særlige uniformer, der gør det muligt for offentligheden at identificere de ansatte i postvæsenet, alle klassificeres som eksempler på nødvendige leverancer. Men man kan allerede anfægte sidstnævnte eksempel: Er særlige uniformer til postbudene reelt nødvendige for den faktiske udbringning af postforsendelserne? Faktisk kunne man anføre, at en smart uniform strengt taget ikke er nødvendig for den faktiske udbringning af postforsendelser. Et postbud i jeans og T-shirt kan bestemt gøre det lige så godt.

105. Dette er grunden til, at udtrykket »i forbindelse med« ikke blot skal dække det strengt *teknisk nødvendige*, men også det, *som normalt er knyttet til*. Aktiviteter, der ikke normalt er knyttet til tilrådighedsstillelse af posttjenester, såsom tegning af motorkøretøjsforsikringer, salg af aviser eller tidsskrifter eller for den sags skyld åbning af et massagehjørne i et postkontors lobby, kan således ikke kvalificeres som aktiviteter i forbindelse med normal tilrådighedsstillelse af posttjenester [41].

106. I øvrigt tilkommer det bestemt de nationale retter at afgøre, om den konkrete leverance eller aktivitet, henset til omstændighederne i den pågældende sag, er normal i forbindelse med tilrådighedsstillelse af posttjenester eller andre tjenester end posttjenester. Logikken består i at definere den pakke, som i vore dage normalt opfattes som korrekt levering af posttjenester.

3. Anvendelse på den foreliggende sag

107. Den foreliggende sag vedrører tjenesteydelser i form af portvagt, reception og overvågning af indgange til Poste Italianes og andre koncernselskabers kontorer. Er sådanne aktiviteter omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivets anvendelsesområde?

40 – Jf. dom af 16.6.2005, Strabag og Kostmann (C-462/03 og C-463/03, EU:C:2005:389, præmis 41 og 42), af 10.4.2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, præmis 56-59), og af 19.4.2018, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, præmis 26).

41 – Selv om den sidstnævnte aktivitet uden tvivl ville være en behagelighed.

108. Sagsøgerne har anført, at selv om de pågældende tjenester ikke direkte er posttjenester, er de nødvendige og/eller forbundet med tilrådighedsstillelsen af de aktiviteter, der er nævnt i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13, for så vidt som de muliggør udøvelsen af de aktiviteter, der er omfattet af befordringspligten. Den effektive drift af de lokaler, hvor befordringspligten varetages, sikres ligeledes af portneren og vagterne.

109. Poste Italiane har gjort gældende, at de pågældende aktiviteter ikke er omfattet af de former for aktiviteter, der er opregnet i forsyningsvirksomhedsdirektivet. De omhandlede aktiviteter vedrører ikke de tjenesteydelser, som begrunder anvendelsen af offentligretlige regler, fordi de ikke består i en tjeneste, der omfatter indsamling og omdeling af post. De omhandlede aktiviteter er ikke underordnede i forhold til posttjenester, eftersom de ikke er nødvendige for udøvelsen af disse tjenester. Tjenesteydelserne i form af portvagt, reception og overvågning af indgange er supplerende og tværgående aktiviteter i forhold til alle former for tjenesteydelser, der leveres af Poste Italiane. De lokaler, der er berørt af de pågældende aktiviteter, anvendes samtidig som administrative kontorer og hovedkontor for afdelingen for finansielle tjenesteydelser. De omhandlede tjenester leveres ligeledes til selskaber i hele koncernen, herunder dem, der ikke leverer posttjenester (f.eks. PostePay S.A., som er specialiseret i betalingstjenester, digitale tjenester og mobiltelefoner, eller Poste Vita, som leverer forsikringsydelser).

110. Ifølge Kommissionen finder forsyningsvirksomhedsdirektivet anvendelse på tjenester, der er funktionelt forbundet med de tjenester, der udtrykkeligt er omhandlet heri. I det foreliggende tilfælde er de lokaler, der udgør grundlaget for de omhandlede tjenester, de samme som dem, i hvilke posttjenesterne stilles til rådighed. Det er nemlig uden betydning, at disse lokaler ligeledes anvendes til finansielle funktioner, og det er heller ikke nødvendigt at fastslå intensiteten af den funktionelle forbindelse mellem de omhandlede tjenesteydelser og posttjenesterne med henblik på at afgøre, om forsyningsvirksomhedsdirektivet finder anvendelse.

111. Jeg deler i det væsentlige sagsøgernes og Kommissionens opfattelse. Der er ingen tvivl om, at de omhandlede aktiviteter er omfattet af anvendelsesområdet for forsyningsvirksomhedsdirektivet, for så vidt som de er nødvendige for en korrekt udførelse af posttjenesterne og dermed for levering af posttjenester som omhandlet i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 13.

112. For det første er Poste Italiane (og Poste Tutela på tidspunktet for udbudsbekendtgørelsens offentliggørelse) omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivets *personelle* anvendelsesområde. Selv om Poste Italianes retlige karakter har været genstand for en indgående diskussion i parternes skriftlige og mundtlige indlæg, er det ikke fornødent at fastslå, om Poste Italiane er et »offentligretligt organ«, for at vurdere, om forsyningsvirksomhedsdirektivet finder anvendelse.

113. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at Poste Italiane opfylder kriterierne i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 4, stk. 2, for at kunne kvalificeres som en »offentlig virksomhed«. Da størstedelen af aktierne i Poste Italiane ejes af staten eller af statslige organer[42], må det formodes, at staten har en dominerende indflydelse på Poste Italiane. Heraf følger, at Poste Italiane er en offentlig virksomhed i forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 4, stk. 2's forstand.

42 – Punkt 17 i dette forslag til afgørelse.

114. For det andet er de omhandlede tjenesteydelser omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivets *materielle* anvendelsesområde. Efter min opfattelse er tjenesteydelserne i form af portvagt, reception og overvågning af indgange til Poste Italianes kontorer nødvendige for en hensigtsmæssig udførelse af posttjenesterne. I overensstemmelse med de generelle betragtninger ovenfor [43] kan man bestemt også diskutere, hvorvidt disse specielle tjenesteydelser strengt taget er nødvendige for tilrådighedsstillelse af posttjenester [44]. De er imidlertid bestemt *normalt knyttet til* tilrådighedsstillelsen af sådanne tjenester og er i denne forstand *i forbindelse med* dem.

115. I denne forbindelse er den omstændighed, at de omhandlede tjenesteydelser ikke udelukkende leveres til postkontorer, men ligeledes til administrative kontorer, hvor offentligheden ikke kommer, og til de lokaler, hvor der leveres finansielle eller forsikringsmæssige tjenesteydelser, uden betydning.

116. For det første, selv om de administrative kontorer normalt ikke tager imod offentligheden, brugerne af posttjenesterne, indebærer den omstændighed, at politikken vedrørende posttjenester besluttes og gennemføres i disse kontorer, at de ganske enkelt er en del af posttjenesterne. Det er på sæt og vis en videreførelse af Poste Italianes argumentation, hvorefter posttjenesterne i virkeligheden kun er den fysiske behandling af postforsendelserne. Ikke desto mindre må posttjenesterne nødvendigvis også omfatte forvaltning og planlægning af disse tjenester: Posttjenesterne sker ikke spontant.

117. Hvad for det andet angår de andre former for tjenester, som Poste Italiane udfører, vil de sandsynligvis blive leveret i de samme lokaler som posttjenesterne. Med henblik på at fastslå, at der ikke foreligger en funktionel forbindelse mellem de omhandlede aktiviteter og posttjenesterne, skal det under alle omstændigheder bevises, at de nævnte aktiviteter *udelukkende* er blevet indkøbt til brug i lokaler, der hverken direkte eller indirekte vedrører posttjenester.

118. For det tredje bestemmer forsyningsvirksomhedsdirektivets artikel 5, stk. 4, faktisk, at der kan forekomme et vist sammenfald i tilfælde, hvor ordregiverne vælger at indgå en enkelt kontrakt (som dækker posttjenester og andre tjenesteydelser end posttjenester). Selv i sådanne tilfælde finder direktivet imidlertid anvendelse på *den enkelte blandede kontrakt*, der følger heraf.

119. Et sådant sammenfald er imidlertid ikke uundgåelig. Den er en følge af ordregiverens valg af denne fremgangsmåde og af, at man samler alle disse tjenesteydelser i én og samme kontrakt. Artikel 6, stk. 1, giver nemlig ordregiverne mulighed for at tildele særskilte kontrakter for at undgå en udifferentieret anvendelse af forsyningsvirksomhedsdirektivet på alle Poste Italianes – indrømmet forskelligartede – aktiviteter, uanset hvor forskelligartede de er.

120. Sammenfattende er logikken bag forsyningsvirksomhedsdirektivets funktion på en måde i modstrid med, hvad Poste Italiane synes at anføre. Det er ganske vist muligt at udelukke anvendelsen af forsyningsvirksomhedsdirektivet, hvis ordregiveren i stedet for at vælge en blandet kontrakt, der finder tværgående anvendelse på alle aktiviteter, herunder posttjenester, vælger at tildele særskilte kontrakter for hver særskilt aktivitet. Det er dog ikke muligt at undgå, at forsyningsvirksomhedsdirektivet finder anvendelse, ved at vælge en blandet kontrakt og dernæst gøre gældende, at eftersom direktivet ikke ville finde anvendelse på visse dele af kontrakten, hvis de stod alene, finder det ikke anvendelse på hele kontrakten.

43 – Punkt 101-103 i dette forslag til afgørelse.

44 – Men en sådan indvending kunne i så fald rent faktisk rettes mod alle de aktiviteter, som med rimelighed normalt ville blive betragtet som en nødvendig del af posttjenesterne. Det er bestemt korrekt, at posttjenesterne eventuelt kunne leveres uden elektricitet (postkontorer oplyst af stearinlys), uden biler (postbudene kan gå) eller uden rengøringstjenester (bunker af affald må ikke fysisk forhindre kunderne i at komme frem til skranken på postkontoret).

V. Forslag til afgørelse

121. Jeg foreslår, at det er ufornødent, at Domstolen besvarer de af Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) forelagte spørgsmål.