Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 28 oktober 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster – Direktiv 2014/25/EU – Artikel 13 – Verksamhet som avser tillhandahållande av posttjänster – Upphandlande enheter – Offentliga företag – Upptagande till prövning”

I mål C-521/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) genom beslut av den 4 juli 2018, som inkom till domstolen den 6 augusti 2018, i målet

Pegaso Srl Servizi Fiduciari,

Sistemi di Sicurezza Srl,

YW

mot

Poste Tutela SpA,

ytterligare deltagare i rättegången:

Poste Italiane SpA,

Services Group,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna M. Ilešič, E. Juhász (referent), C. Lycourgos och I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 januari 2020,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Pegaso Srl Servizi Fiduciari och Sistemi di Sicurezza Srl, genom A. Scuderi och F. Botti, avvocati,

– Poste Tutela SpA, genom S. Napolitano, avvocato,

– Poste Italiane SpA, genom A. Fratini och A. Sandulli, avvocati,

– Services Group, genom L. Lentini, avvocato,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, P. Ondrůšek och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 23 april 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av skälen 21 och 46 samt av artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 2014, s. 1), av artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65), samt av artiklarna 3.4, 4.1, 4.2 och 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl och YW (nedan tillsammans kallade Pegaso), å ena sidan, och Poste Tutela SpA och Poste Italiane SpA, å andra sidan, angående lagenligheten av ett meddelande om anbudsinfordran avseende tilldelning, inom ramen för ett öppet förfarande, av portvaktstjänster, receptionisttjänster och tjänster avseende tillträdeskontroll vid kontor som tillhör Poste Italiane och andra bolag i den koncernen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/17/EG

3 I artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 2004, s. 1), med rubriken ”Posttjänster”, föreskrevs följande i punkt 1:

”Detta direktiv skall omfatta verksamhet som avser tillhandahållande av posttjänster eller, enligt villkoren i punkt 2 c, andra tjänster än posttjänster.”

Direktiv 2014/23

4 I skälen 21 och 46 i direktiv 2014/23 anges följande:

”(21) Begreppet *offentligrättsliga organ* har behandlats upprepade gånger i rättspraxis från Europeiska unionens domstol. Ett antal förtydliganden har gjorts som är centrala för att förstå detta begrepp fullt ut. Det bör därför klargöras att ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet inte bör anses vara ett *offentligrättsligt organ*, eftersom de behov i det allmännas intresse som det har inrättats för att tillgodose eller har fått i uppdrag att tillgodose kan anses ha industriell eller kommersiell karaktär. På liknande sätt har också villkoret avseende ursprunget för finansieringen av organet i fråga prövats av domstolen, som har klargjort att det med en finansiering ’till största delen’ avses ’till mer än hälften’, och att denna finansiering kan omfatta sådana betalningar från användare som åläggs, beräknas och uppbärs i enlighet med offentligrättsliga bestämmelser.

…

(46) Koncessioner som tilldelas en kontrollerad juridisk person bör inte omfattas av tillämpningen av de förfaranden som föreskrivs i detta direktiv om den upphandlande myndigheten eller upphandlande enheten enligt artikel 7.1 a utövar kontroll över den berörda juridiska personen motsvarande den kontroll som den utövar över sina egna förvaltningar, förutsatt att den kontrollerade juridiska personen genomför mer än 80 % av sin verksamhet med fullgörande av uppgifter som den anförtrotts av den kontrollerande upphandlande myndigheten eller upphandlande enheten eller av andra juridiska personer som kontrolleras av den upphandlande myndigheten eller upphandlande enheten, oavsett vem som drar nytta av fullgörandet av kontraktet. …”

5 I artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Upphandlande myndigheter”, föreskrivs följande i punkt 4:

”Med *offentligrättsliga organ* avses varje organ som har samtliga följande egenskaper:

a) De har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär.

b) Det är en juridisk person.

c) Det finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller står under kontroll av sådana organ eller myndigheter, eller har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligrättsliga organ.”

6 I artikel 16 i direktivet, med rubriken ”Undantag för verksamheter som är direkt konkurrensutsatta”, föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska inte tillämpas på koncessioner som tilldelas av en upphandlande enhet om det har fastställts i enlighet med artikel 35 i direktiv 2014/25/EU att verksamheten i den medlemsstat där sådana koncessioner ska utföras är direkt konkurrensutsatt i enlighet med artikel 34 i det direktivet.”

Direktiv 2014/24

7 Definitionen av begreppet ”offentligrättsliga organ” i artikel 2.1 led 4 i direktiv 2014/24 motsvarar definitionen i artikel 6.4 i direktiv 2014/23.

Direktiv 2014/25

8 Definitionen av begreppet ”offentligrättsliga organ” i artikel 3.4 i direktiv 2014/25 motsvarar också definitionen i artikel 6.4 i direktiv 2014/23.

9 I artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2014/25 föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv ska tillämpas på upphandlande enheter som

a) är upphandlande myndigheter eller offentliga företag och som bedriver någon av de verksamheter som avses i artiklarna 8–14,

b) om de inte är upphandlande myndigheter eller offentliga företag, bedriver någon av de verksamheter som avses i artiklarna 8–14 eller någon kombination av dessa, och vilkas verksamhet bygger på särskilda rättigheter eller ensamrätt, som beviljats av en behörig myndighet i en medlemsstat.

2. Med *offentligt företag* menas varje företag över vilket en upphandlande myndighet kan utöva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av ägarförhållande, finansiellt deltagande eller de regler som styr företaget.

De upphandlande myndigheterna ska anses utöva bestämmande inflytande i följande fall när dessa myndigheter, direkt eller indirekt

a) äger större delen av företagets tecknade kapital,

b) kontrollerar majoriteten av de rösträtter som är knutna till företagets emitterade aktier, eller

c) kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ.”

10 I artikel 6.1. och 6.2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Vad gäller kontrakt som avser flera verksamheter får upphandlande enheter välja att tilldela separata kontrakt för varje verksamhet eller att tilldela ett enda kontrakt. Om de upphandlande enheterna väljer att tilldela separata kontrakt ska beslut om vilka rättsregler som ska gälla för de olika separata kontrakten fattas på grundval av de egenskaper som varje verksamhet har.

Trots vad som sägs i artikel 5 ska, om de upphandlande enheterna väljer att tilldela ett enda kontrakt ska punkterna 2 och 3 i denna artikel, tillämpas. Om någon av de berörda verksamheterna omfattas av artikel 346 i EUF-fördraget eller [Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (EUT L 216, 2009, s. 76)] ska emellertid artikel 26 i det här direktivet tillämpas.

Valet mellan att tilldela ett enda kontrakt eller att tilldela ett antal separata kontrakt får dock inte fattas i syfte att undanta kontraktet eller kontrakten från tillämpningsområdet för detta direktiv eller, i tillämpliga fall, direktiv 2014/24/EU eller direktiv 2014/23/EU.

2. För ett kontrakt som avser att omfatta flera verksamheter ska de bestämmelser gälla som är tillämpliga på den verksamhet som kontraktet huvudsakligen är avsett för.”

11 I artiklarna 8–14 i direktiv 2014/25 räknas de sektorer upp på vilka direktivet är tillämpligt. Dessa sektorer är gas och värme (artikel 8), el (artikel 9), vatten (artikel 10), transporttjänster (artikel 11), hamnar och flygplatser (artikel 12), posttjänster (artikel 13), och utvinning av olja och gas samt prospektering efter eller utvinning av kol eller andra fasta bränslen (artikel 14).

12 Artikel 13 i detta direktiv har följande lydelse:

”1. Detta direktiv ska tillämpas på verksamhet som avser tillhandahållande av

a) posttjänster,

b) andra tjänster än posttjänster, förutsatt att sådana tjänster tillhandahålls av en enhet som också tillhandahåller posttjänster i den mening som avses i punkt 2 b i den här artikeln och att de villkor som fastställs i artikel 34.1 inte är uppfyllda med avseende på de tjänster som omfattas av punkt 2 b i den här artikeln.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG [av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 1998. s. 14)], gäller följande definitioner i denna artikel:

a) *postförsändelse*: en adresserad försändelse i den slutliga utformning som den skall överlämnas i, oavsett vikt. Sådana försändelser omfattar, förutom brevförsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde, oavsett vikt.

b) *posttjänster*: insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser. Detta omfattar både tjänster inom och utanför de samhällsomfattande tjänsternas räckvidd i enlighet med direktiv 97/67/EG.

c) *andra tjänster än posttjänster*: tjänster som tillhandahålls på följande områden:
   i) tjänster som innebär förvaltning av posttjänster (tjänster både före och efter försändelsen, inklusive närservice),
   ii) tjänster som gäller försändelser som inte innefattas i led a, till exempel oadresserad direktreklam.”

13 I artikel 19.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv är inte tillämpligt på kontrakt som den upphandlande enheten tilldelar för något annat än utövande av de typer av verksamhet som anges i artiklarna 8–14 eller för utövande av sådana verksamheter i ett tredjeland när verksamheten bedrivs utan fysisk användning av något nät eller geografiskt område inom unionen, och det är heller inte tillämpligt på projekttävlingar som organiseras i sådana syften.”

Italiensk rätt

14 Genom Decreto legislativo n. 50 – Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (lagstiftningsdekret nr 50 om tillämpningsföreskrifter till direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU om tilldelning av koncessioner, om offentlig upphandling och om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt om

anpassning av gällande bestämmelser om offentliga byggentreprenad-, tjänste- och varukontrakt) av den 18 april 2016 (ordinarie tillägg till GURI nr 91 av den 19 april 2016) instiftades den nya Codice dei contratti pubblici (lagen om offentlig upphandling).

15 I artikel 3.1 d i den lagen definieras begreppet ”offentligrättsligt organ”, i den mening som avses i denna lag, på samma sätt som i artikel 6.4 i direktiv 2014/23, i artikel 2.1 led 4 i direktiv 2014/24 och i artikel 3.4 i direktiv 2014/25.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 Genom meddelande som offentliggjordes den 29 juli 2017 i *Europeiska unionens officiella tidning* inledde Poste Tutela, som då ägdes till 100 procent av Poste Italiane, ett öppet anbudsförfarande i syfte att upprätta ramavtal avseende portvaktstjänster, receptionisttjänster och tjänster avseende tillträdeskontroll vid kontor som tillhör Poste Italiane och andra bolag i den koncernen, uppdelat i sju kumulativa delar för en period på 24 månader (plus 12 månader vid förnyelse) och till ett uppskattat sammanlagt värde av 25 253 242 euro. I meddelandet om upphandling angavs som ”rättslig grund” direktiv 2014/25.

17 Pegaso, som ansåg att meddelandet om anbudsinfordran stred mot vissa bestämmelser i lagen om offentlig upphandling, väckte talan vid den hänskjutande domstolen som genom interimistiskt beslut av den 20 oktober 2017 vilandeförklarade anbudsförfarandet.

18 Poste Italiane, med vilken Poste Tutela fusionerats med verkan från den 1 mars 2018, yrkade vid denna domstol att talan skulle avvisas på grund av att förvaltningsdomstolarna saknade behörighet att pröva talan. Poste Italiane förklarade att även om Poste Tutela, vid tidpunkten för offentliggörandet av det i det nationella målet aktuella meddelandet om upphandling, hade karaktären av ett offentligt företag, omfattades de tjänster som avsågs i meddelandet om upphandling inte av någon av de särskilda sektorer som avses i direktiv 2014/25. Poste Italiane har tillagt att denna ståndpunkt bekräftats genom ett beslut av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) av den 1 oktober 2018, i vilket det fastställts att allmänna domstolar är behöriga i fråga om offentlig upphandling som Poste Italiane har ingått, trots att Poste Italiane är ett offentligt företag, när kontrakten avser verksamhet som inte är en naturlig del av verksamheten inom den särskilda sektorn i fråga.

19 Poste Italiane har under alla omständigheter gjort gällande att föremålet för tvisten inte längre finns, eftersom det i det nationella målet aktuella meddelandet om upphandling återkallats efter förevarande begäran om förhandsavgörande.

20 Pegaso har å sin sida bestritt Poste Italianes invändning om bristande behörighet. Pegaso har gjort gällande att inte bara de tjänster som direkt avses i den tillämpliga lagstiftningen, såsom posttjänster, ska inkluderas bland de tjänster som hör till de särskilda sektorerna, utan även kompletterande och accessoriska tjänster som syftar till att säkerställa att de förstnämnda tjänsterna tillhandahålls på ett effektivt sätt.

21 Den hänskjutande domstolen anser att det är nödvändigt att först avgöra huruvida det nationella målet omfattas av förvaltningsdomstolarnas eller de allmänna domstolarnas behörighet. För detta ändamål är det nödvändigt att avgöra huruvida Poste Tutela, numera Poste Italiane, var skyldigt att inleda ett upphandlingsförfarande för att tilldela de i det nationella målet aktuella tjänsterna. Den hänskjutande domstolen anser att Poste Italiane uppvisar alla de egenskaper som krävs för att kvalificeras som ett offentligrättsligt organ, i den mening som avses i artikel 3.1 d i lagen om offentlig upphandling och i direktiven 2014/23, 2014/24 och 2014/25. Den hänskjutande domstolen har emellertid även påpekat att Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen), i det beslut som nämns i punkt 18 i förevarande dom, kom fram till en annan slutsats, bland annat genom att understryka att Poste Italiane numera huvudsakligen drivs utifrån krav av industriell och kommersiell karaktär.

22 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska Poste Italiane, mot bakgrund av ovan angivna egenskaper, kvalificeras som ’offentligrättsligt organ’ i den mening som avses i artikel 3.1 d i lagen om offentlig upphandling och tillämpliga unionsrättsliga direktiv (2014/23, 2014/24 och 2014/25)?

2) Omfattar ovannämnda kvalificering även det helägda dotterbolaget [Poste Tutela], vilket för övrigt för närvarande fusioneras med det förstnämnda, om det tas hänsyn till skäl 46 i direktiv 2014/23 om kontrollerade juridiska personer (se, för ett liknande resonemang, EU-domstolens dom av den 5 oktober 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736) avseende skyldigheten för bolag som kontrolleras av den offentliga förvaltningen att genomföra upphandlingsförfaranden, och Consiglio di Statos (Högsta förvaltningsdomstolen) (sjätte avdelningen) dom nr 6211 av den 24 november 2011))?

3) Har dessa bolag skyldighet att genomföra upphandlingsförfaranden enbart i fråga om offentliga kontrakt som är kopplade till deras verksamhet inom de särskilda sektorerna i enlighet med direktiv 2014/25 i deras egenskap av upphandlande enheter, vars karaktär av offentligrättsliga organ ska anses följa av reglerna i del II i lagen om offentlig upphandling, så att dessa bolag mot bakgrund av principerna i skäl 21 och artikel 16 i direktiv 2014/23 i stället har oinskränkt avtalsfrihet – och enbart ska följa privaträttsliga regler – när de har för avsikt att ingå kontrakt som inte avser dessa sektorer?

4) Omfattas samma bolag när det gäller kontrakt som faller utanför området för de särskilda sektorerna emellertid fortfarande – om de uppfyller kraven för att kvalificeras som offentligrättsliga organ – av det allmänna direktivet 2014/24 (och därmed av reglerna om upphandlingsförfaranden i samband med ingående av offentliga kontrakt), även om dessa bolag – till följd av hur de har utvecklats från det att de bildades – bedriver en verksamhet som huvudsakligen har affärsmässig karaktär och är konkurrensutsatt?

5) Kan ’instrumentellt samband’ – med en specifik allmännyttig tjänst – i fråga om kontor där det blandat bedrivs verksamhet avseende samhällsomfattande posttjänster och andra verksamheter som inte har samband med de förstnämnda anses vara uteslutet när det gäller kontrakt avseende löpande och extraordinärt underhåll, rengöring, inredning samt vaktmästeri och övervakning av dessa kontor?

6) Om Poste Italiane SpA:s uppfattning kan delas, ska genomförandet av ett upphandlingsförfarande, som i vederbörlig ordning har offentliggjorts utan ytterligare meddelanden i Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana och *Europeiska unionens officiella tidning*, inom ramen för bolagets renodlade handlingsfrihet – som inte är underställd krav på öppenhet och likabehandling enligt lagen om offentlig upphandling – avslutningsvis anses strida mot den vedertagna principen om skydd för berättigade förväntningar hos anbudsgivarna?”

23 Efter att Poste Italiane meddelat EU-domstolen om att meddelandet om upphandling hade dragits tillbaka, frågade EU-domstolen den hänskjutande domstolen om huruvida denna ville återkalla sin begäran om förhandsavgörande. Den 26 oktober 2018 meddelade den hänskjutande domstolen att den vidhöll sin begäran.

24 Som svar på en begäran från EU-domstolen om att ange skälen till varför den hänskjutande domstolen ansåg att tvisten i det nationella målet fortfarande var anhängig vid den, lämnade den hänskjutande domstolen den 18 mars 2019 förtydliganden i detta avseende.

Upptagande till prövning

25 Poste Italiane och den italienska regeringen har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. De har som stöd härför gjort gällande att den tvist som ligger till grund för begäran inte längre föreligger, eftersom det meddelande om anbudsinfordran som är aktuellt i det nationella målet återkallades efter det att talan hade väckts vid den hänskjutande domstolen.

26 I detta avseende erinrar domstolen om att det av dess fasta praxis följer att det, inom ramen för det samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse (dom av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl., C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

27 Av detta följer att frågor som rör unionsrätten ska presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl., C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

28 I förevarande fall är det utrett att Poste Italiane, till följd av fusionen mellan Poste Tutela och Poste Italiane, i *Europeiska unionens officiella tidning* (serie S av den 29 september 2018) offentliggjort att man beslutet att ”upphäva eller återkalla” det i det nationella målet aktuella meddelandet om anbudsinfordran, och att Poste Italiane, i likhet med vad den hänskjutande domstolen meddelat EU-domstolen den 18 mars 2019, offentliggjort en ny anbudsinfordran i *Europeiska unionens officiella tidning* (serie S av den 19 januari 2019) avseende portvaktstjänster, receptionisttjänster och tjänster avseende tillträdeskontroll vid kontor som tillhör Poste Italiane och andra bolag i den koncernen. Pegaso har för övrigt inte bestritt påståendet att det i det nationella målet aktuella meddelandet om anbudsinfordran återkallats, men har dock understrukit att den hänskjutande domstolen fortfarande är skyldig att pröva målet i sak, särskilt frågan huruvida meddelandet om anbudsinfordran var lagenligt, både vad gäller ett eventuellt yrkande om ersättning och i fråga om fördelningen av rättegångskostnaderna.

29 Trots den hänskjutande domstolens ursprungliga osäkerhet i detta avseende konstaterar EU-domstolen under dessa omständigheter att saken i det nationella målet faktiskt har förlorat sitt föremål.

30 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att den, för att kunna fastställa vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av den talan som väckts vid den, först måste pröva frågan om huruvida den är behörig att avgöra målet. Den har understrukit att så skulle vara fallet om den upphandling som är i fråga i det nationella målet kan anses omfattas av ett av unionens direktiv om offentlig upphandling.

31 Begäran om förhandsavgörande kan således tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den tredje och den femte frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den femte frågan, vilka ska prövas tillsammans och först, för att få klarhet i huruvida artikel 13.1 i direktiv 2014/25 ska tolkas så, att den är tillämplig på verksamhet som består i tillhandahållande portvaktstjänster, receptionisttjänster och tjänster avseende tillträdeskontroll vid kontor som tillhör tillhandahållare av posttjänster, såsom Poste Italiane och andra bolag i den koncernen.

33 För det första påpekar domstolen att direktiv 2014/25 upphävt och ersatt direktiv 2004/17. Under dessa omständigheter och eftersom de relevanta bestämmelserna i direktiv 2014/25 i sak är identiska med motsvarande relevanta bestämmelser i sjätte direktivet 2004/17, är domstolens praxis avseende det sistnämnda direktivet tillämplig även när det gäller direktiv 2014/25.

34 För det andra är det mellan parterna ostridigt att Poste Tutela och Poste Italiane utgör ”offentliga företag”, i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiv 2014/25, och således, i egenskap av upphandlande enheter, omfattas av den personkrets på vilken direktivet är tillämpligt (*ratione personae*). Det är således inte nödvändigt att pröva frågan huruvida dessa företag även utgör offentligrättsliga organ, i den mening som avses i artikel 3.4 i nämnda direktiv.

35 Enligt artikel 13.1 i direktiv 2014/25 ska direktivet tillämpas på verksamheter som avser tillhandahållande av dels posttjänster, dels andra tjänster än posttjänster, förutsatt att sådana tjänster tillhandahålls av en enhet som också tillhandahåller posttjänster. Begreppen ”posttjänster” och ”andra tjänster än posttjänster” definieras i artikel 13.2 b och 13.2 c som insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser, respektive som tjänster som innebär förvaltning av posttjänster och tjänster som gäller försändelser som inte utgör postförsändelser, till exempel oadresserad direktreklam.

36 I artikel 19.1 i direktiv 2014/25 föreskrivs dessutom att direktivet inte är tillämpligt på kontrakt som den upphandlande enheten tilldelar för något annat än utövande av de typer av verksamhet som anges i artiklarna 8–14 i samma direktiv.

37 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att direktiv 2004/17 var tillämpligt inte bara på kontrakt som tilldelats inom de verksamhetsområden som uttryckligen avses i artiklarna 3–7 i detta direktiv, utan även på kontrakt som, även om de skilde sig till sin natur och därmed omfattades av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 2004, s. 114), var knutna till utförandet av de verksamheter som definieras i direktiv 2004/17. Domstolen drog härav slutsatsen att i den mån som ett kontrakt, som tilldelats av en upphandlande enhet, hade ett samband med en verksamhet som denna enhet bedrev inom de sektorer som avses i artiklarna 3–7 i detta direktiv, genom att kontraktet tilldelades i förbindelse med eller för utövandet av verksamheter inom en av dessa sektorer, skulle kontraktet omfattas av det förfarande som föreskrevs i detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 april 2008, Ing. Aigner, C-393/06, EU:C:2008:213, punkterna 31 och 56–59, och dom av den 19 april 2018, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, punkt 26).

38 Artikel 6.1 i direktiv 2004/17 var tillämplig på bland annat ”verksamhet som avser tillhandahållande av posttjänster”, och i artikel 13.1 i direktiv 2014/25, det vill säga det direktiv som ersatt det förstnämnda direktivet, ges en definition av sistnämnda direktivs tillämpningsområde där det bland annat hänvisas till ”verksamheter som avser tillhandahållande av posttjänster”.

39 I detta avseende framgår det av en jämförelse mellan de inledande delarna av dessa båda bestämmelser att det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för direktiv 2014/25 inte kan tolkas mer restriktivt än tillämpningsområdet för direktiv 2004/17, och att det följaktligen inte kan begränsas till enbart posttjänster som sådana, utan även omfattar verksamhet som avser tillhandahållande av sådana tjänster.

40 Härav följer att domstolens tolkning i den praxis som nämns i punkt 37 i förevarande dom, vilken grundar sig på en systematisk tolkning av direktiven 2004/17 och 2004/18, kan anses bekräftad, sedan ikraftträdandet av direktiv 2014/25, av lydelsen av artikel 13.1 i det direktivet, i vilken tillämpningsområdet för det nya direktivet anges.

41 Det ska således prövas huruvida sådana tjänster som de som är aktuella i det nationella målet, såsom Pegaso och Europeiska kommissionen har hävdat, kan anses ha ett samband, i den mening som avses i punkt 37 ovan, med den verksamhet som den upphandlande enheten bedriver inom postsektorn.

42 I detta avseende kan sambandet mellan det aktuella kontraktet och postsektorn, för att kontraktet ska kunna anses tjäna den verksamhet som utövas inom denna sektor, inte vara av vilket slag som helst, eftersom syftet med artikel 19.1 i direktiv 2014/25 annars skulle åsidosättas. För att det ska kunna konstateras att det föreligger ett samband, i den mening som avses i artikel 13.1 i direktivet, mellan kontraktet och den av postsektorn omfattade verksamheten är det nämligen inte tillräckligt att de tjänster som kontraktet avser på ett positivt sätt bidrar till den upphandlande enhetens verksamhet och ökar lönsamheten för denna.

43 Med verksamhet som har samband med tillhandahållande av posttjänster, i den mening som avses i denna bestämmelse, avses således all verksamhet som i praktiken tjänar verksamheten inom sektorn för posttjänster så att verksamheten, under normala förhållanden, kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt, varvid undantag görs för verksamhet som bedrivs för andra ändamål än för utövandet av den berörda sektorsspecifika verksamheten.

44 Detsamma gäller för verksamheter som, genom att de har kompletterande eller övergripande karaktär, under andra omständigheter skulle kunna tjäna annan verksamhet som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde om särskilda sektorer.

45 I förevarande fall är det svårt att föreställa sig att posttjänster skulle kunna tillhandahållas på ändamålsenligt sätt utan portvaktstjänster, receptionisttjänster och tjänster avseende tillträdeskontroll vid den berörda leverantörens kontor. Detta gäller såväl för de kontor som är öppna för mottagarna av posttjänster och som således tar emot allmänheten, som för de kontor som används för administrativa ändamål. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 116 i sitt förslag till avgörande omfattar tillhandahållandet av posttjänster även förvaltning och planering av dessa tjänster.

46 Ett sådant kontrakt som det som är aktuellt i det nationella målet kan under dessa omständigheter inte anses ha tilldelats för något annat än utövandet av verksamhet inom sektorn för posttjänster, i den mening som avses i artikel 19.1 i direktiv 2014/25, och det har, med hänsyn till övervägandena i punkt 43 ovan, ett samband med denna verksamhet, vilket rättfärdigar att det ska omfattas av det system som införts genom detta direktiv.

47 Med hänsyn till att Poste Italiane, såsom påpekats i punkt 34 ovan, är ett offentligt företag i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiv 2014/25, och att de i det nationella målet aktuella tjänsterna är verksamheter som har samband med tillhandahållandet av posttjänster, som i praktiken ett effektivt sätt betjänas av dessa verksamheter, är detta direktiv följaktligen tillämpligt såväl med avseende på person (*ratione personae*) som materiellt (*ratione materiae*) på det i det nationella målet aktuella kontraktet.

48 Poste Italianes argument, att den portvakts- och bevakningsverksamhet som är föremål för den anbudsinfordran som är aktuell i det nationella målet även tillhandahålls till förmån för verksamheter som inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2014/25, såsom betal-, mobiltelefoni-, försäkringstjänster eller digitala tjänster, föranleder inte någon annan bedömning.

49 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 119 och 120 i sitt förslag till avgörande föreskrivs i artikel 6.1 i direktiv 2014/25, vad gäller kontrakt som är avsedda att täcka flera verksamheter, att de upphandlande enheterna får besluta att tilldela separata kontrakt för var och en av de olika verksamheterna eller att tilldela ett enda kontrakt. I det sistnämnda fallet följer det av artikel 6.2 i direktivet att denna enda verksamhet ska regleras av de bestämmelser som är tillämpliga på den verksamhet som kontraktet huvudsakligen är avsett för.

50 Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats till domstolen är det inte möjligt att fastställa huruvida kontraktet i fråga huvudsakligen var avsett för verksamhet som inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2014/25.

51 Det kan därför inte, inom ramen för de uppgifter som har lämnats till domstolen och med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, anses att det i det nationella målet aktuella kontraktet faller utanför det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2014/25.

52 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje och den femte frågan besvaras enligt följande. Artikel 13.1 i direktiv 2014/25 ska tolkas så, att den är tillämplig på verksamhet som består av tillhandahållande av portvaktstjänster, receptionisttjänster och tjänster avseende tillträdeskontroll vid kontor som tillhör tillhandahållare av posttjänster, när sådan verksamhet har samband med tillhandahållande av posttjänster, genom att de i praktiken tjänar utövandet av sistnämnda verksamhet så att den, under normala verksamhetsförhållanden, kan utföras på ett ändamålsenligt sätt.

De övriga frågorna

53 Med hänsyn till svaret på den tredje och den femte frågan saknas anledning att besvara de andra frågor som har ställts.

Rättegångskostnader

54 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, ska tolkas så, att den är tillämplig på verksamhet som består av tillhandahållande av portvaktstjänster, receptionisttjänster och tjänster avseende tillträdeskontroll vid kontor som tillhör tillhandahållare av posttjänster, när sådan verksamhet har samband med tillhandahållande av posttjänster, genom att de i praktiken tjänar utövandet av sistnämnda verksamhet så att den, under normala verksamhetsförhållanden, kan utföras på ett ändamålsenligt sätt.

Underskrifter