Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 23. marts 2023 [1]

**Sag C-226/22**

**Nexive Commerce Srl,**
**Nexive Scarl,**
**Nexive Services Srl,**
**Nexive Network Srl,**
**Nexive SpA,**
**BRT SpA,**
**A.I.C.A.I. Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,**
**DHL Express (Italy) Srl,**
**TNT Global Express Srl,**
**Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana,**
**United Parcel Service Italia Srl,**
**General Logistics Systems Enterprise Srl,**
**General Logistics Systems Italy SpA,**
**Fedex Express Italy Srl**
**mod**
**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**
**Presidenza del Consiglio dei ministri,**
**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**
**Ministero dello Sviluppo Economico,**
**procesdeltager:**
**Nexive SpA**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – posttjenester i Den Europæiske Union – finansiering af forvaltningsmyndigheden for postsektoren – nødvendigheden af offentlig finansiering – forpligtelse for virksomhederne i sektoren til at bidrage til driftsomkostningerne for forvaltningsmyndigheden for postsektoren – økonomisk byrde, som alene bæres af virksomheder inden for postsektoren, uden sondring mellem befordringspligtige virksomheder og leverandører af kurer- og eksprestjenester«

[1] – Originalsprog: spansk.

1. I Italien skal de private økonomiske aktører inden for postsektoren bære den nationale tilsynsmyndigheds omkostninger uden nogen offentlig medfinansiering. Denne forpligtelse påhviler både leverandører af kurer- og eksprestjenester og befordringspligtige virksomheder.

2. I denne præjudicielle forelæggelse anmodes Domstolen om at svare på, om den nationale lovgivning, der er anvendt i hovedsagen, er forenelig med direktiv 97/67/EF, som ændret ved direktiv 2008/6/EF[2], med proportionalitetsprincippet og med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

## I. Retsforskrifter

### *A. EU-retten. Direktiv 97/67 (som ændret)*

3. Artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. For tjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, kan medlemsstaterne indføre generelle tilladelser, i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes.

2. For tjenester, der hører under befordringspligten, kan medlemsstaterne indføre tilladelsesprocedurer, herunder individuelle tilladelser, i det omfang det er nødvendigt for at garantere, at de væsentlige krav overholdes, og sikre de tjenester, der er omfattet af befordringspligten.

Udstedelsen af tilladelser kan:

[…]

– i givet fald gøres betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til den nationale forvaltningsmyndigheds driftsomkostninger, jf. artikel 22

[…]

De forpligtelser og krav, der er omhandlet i første led samt i artikel 3, gælder kun for udpegede befordringspligtige virksomheder.

[…]

3. De procedurer, forpligtelser og krav, der er omhandlet i stk. 1 og 2, skal være gennemsigtige, tilgængelige, ikke-diskriminerende, stå i et rimeligt forhold til deres formål, være præcise og utvetydige, offentliggøres på forhånd og bygge på objektive kriterier […].«

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.12.1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT 1998, L 15, s. 14), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20.2.2008 om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EUT 2008, L 52, s. 3) (herefter »direktiv 97/67«).

4. Artikel 22 fastsætter følgende:

»1. Hver medlemsstat udpeger en eller flere nationale forvaltningsmyndigheder for postsektoren, der er retligt selvstændige og driftsmæssigt uafhængige af postvirksomhederne. […]

[…]

2. De nationale forvaltningsmyndigheders særlige opgave er at sikre, at forpligtelserne i dette direktiv efterleves, navnlig ved at tilrettelægge overvågnings- og reguleringsprocedurer til sikring af, at befordringspligttjenesterne udføres. De kan også få til opgave at sikre, at konkurrencereglerne overholdes i postsektoren.

[…]«

## *B. National lovgivning*

5. Direktiv 97/67 blev gennemført i italiensk lovgivning ved lovdekret nr. 261 af 22. juli 1999 [3], hvis artikel 2, stk. 1, fastsætter, at »tilsynsmyndigheden for postsektoren er kommunikationsministeriet«.

6. Artikel 1 i Decreto legislativo n.º 58 af 31. marts 2011 [4] ændrede artikel 2 i lovdekret nr. 261 af 22. juli 1999, idet den fastsatte, at:

– »Det nationale reguleringsagentur for postsektoren oprettes, […] idet dette skal fungere som national forvaltningsmyndighed for postsektoren som omhandlet i artikel 22 i direktiv 97/67/EF med efterfølgende ændringer« (stk. 1)

– »De funktioner […] der varetages af ministeriet for økonomisk udvikling […] overføres til agenturet med de relevante menneskelige, økonomiske og driftsmæssige ressourcer« (stk. 12)

– »Udgifterne til agenturets drift dækkes: a) af en særlig fond i budgettet for ministeriet for økonomisk udvikling, hvortil de i stk. 12 omhandlede økonomiske ressourcer overføres, b) ved et bidrag fra alle økonomiske aktører inden for postsektoren, som ikke overstiger en promille af sektorens indtægter i sidste regnskabsår, […]« (stk. 14)

– Omfanget af de i stk. 12 omhandlede økonomiske ressourcer fastsættes ved dekret fra økonomi- og finansministeriet (stk. 18).

[3] – Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261 – Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servicio (lovdekret nr. 261 af 22.7.1999, om gennemførelse af direktiv 97/67 EF […]) (GURI nr. 182 af 5.8.1999).

[4] – Decreto Legislativo n. 58 – Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità (lovdekret nr. 58 af 31.3.2011 om gennemførelse af direktiv 2008/6/EF […]), af 31.3.2011 (GURI nr. 98 af 24.4.2011).

7. Aktiviteterne og beføjelserne for det nationale agentur for postsektoren blev overført til Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (tilsynsmyndigheden for kommunikation, herefter »tilsynsmyndigheden for kommunikation«) [5] ved lovdekret nr. 201 af 6. december 2011 [6]. Dog blev reglerne for finansiering af dette agentur ikke ændret.

8. Artikel 1, stk. 65 og 66, i lov nr. 266 af 23. december 2005 [7] fastsatte følgende:

– 65. »Fra og med 2007 dækkes driftsomkostningerne for […] Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni […] af det berørte marked for den del, der ikke dækkes af statens budget, i henhold til de bestemmelser, der er fastsat i gældende ret, og på grundlag af de bidrag, der fastsættes ved afgørelse fra myndigheden i overensstemmelse med de maksimumsgrænser, der er fastsat ved lov, og som betales direkte til nævnte myndighed. […]«

– 66. »Fra sin første anvendelse i 2006 fastsættes bidraget fra de aktører, der opererer inden for kommunikationssektoren […] til 1,5 promille af de angivne indtægter i det sidste regnskabsår inden denne lovs ikrafttræden. For de efterfølgende år vedtages eventuelle variationer i gebyrets størrelse og mekanismer af [tilsynsmyndigheden for kommunikation] i overensstemmelse med stk. 65, med en grænse på 2 promille af de angivne indtægter i det sidste regnskabsår inden vedtagelsen af afgørelsen.«

9. Ændringen i finansieringen af tilsynsmyndigheden skete ved artikel 65 i lovdekret nr. 50 af 24. april 2017 [8] med følgende ordlyd:

»1. Fra og med 2017 dækkes de driftsomkostninger, som afholdes af Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni i relation til dennes opgaver i egenskab af national forvaltningsmyndighed for postsektoren, udelukkende efter bestemmelserne i artikel 1, stk. 65 og 66, andet punktum, i lov nr. 266 af 23. december 2005 med et bidrag fra postsektorens aktører, som fastlægges på grundlag af disses indtægter. Bestemmelserne i artikel 2, stk. 6-21, og artikel 15, stk. 2a, i lovdekret nr. 261 af 22. juli 1999 ophæves.«

10. Ved denne ændring blev ordningen for blandet – offentlig og privat – finansiering af tilsynsmyndigheden afskaffet, og bidraget fra postsektorens aktører til tilsynsmyndigheden for kommunikation blev bragt i overensstemmelse med bidraget fra de øvrige økonomiske sektorer under myndighedens tilsyn.

[5] – Tilsynsmyndigheden for kommunikation blev oprettet ved artikel 1, stk. 1, i legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (lov nr. 249 af 13.7.1997 om oprettelse af kommunikationsstyrelsen og om bestemmelser vedrørende telekommunikations- og radiosystemer) (GURI nr. 177 af 31.7.1997).

[6] – Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.º 214 (lovdekret nr. 201 af 6.12.2011 om hasteforanstaltninger til vækst, rimelighed og rationalisering af de offentlige finanser ((GURI nr. 284 af 6.12.2011), som ændret og ophøjet til lov nr. 214 af 22.12.2011) (GURI nr. 300 af 27.12.2011).

[7] – Legge n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)» [lov nr. 266 af 23.12.2005 om bestemmelser for opstilling af statens årlige og flerårige budget (finansloven for 2006)] (GURI nr. 302 af 29.12.2005).

[8] – Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (GURI nr. 95 af 24.4.2017, almindeligt tillæg nr. 20) (lovdekret nr. 50 af 24.4.2017 om hasteforanstaltninger på finansområdet, initiativer til gavn for lokale organer, yderligere foranstaltninger til fordel for jordskælvsramte områder og udviklingsfremmende foranstaltninger) convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (som ændret ved lov nr. 96 af 21.6.2017) (GURI nr. 144 af 23.6.2017).

## II. Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og præjudicielle spørgsmål

11. I 2017 og 2018 vedtog tilsynsmyndigheden for kommunikation beslutning nr. 182/17/CONS, nr. 427/17/CONS og nr. 528/18/CONS (herefter »beslutningerne«), hvormed myndigheden fastsatte størrelsen af og bestemmelserne vedrørende det bidrag, som postsektorens private økonomiske aktører skulle betale til myndigheden for årene 2017, 2018 og 2020. Nærmere bestemt fastsatte tilsynsmyndigheden et gebyr på 1,4 promille (af hver aktørs angivne indtægter) for årene 2017 og 2018 og på 1,35 promille for 2019.

12. Beslutningerne

– fastsatte, at dette bidrag skulle betales både af de befordringspligtige virksomheder og af de af postsektorens øvrige private økonomiske aktører, som var indehavere af en tilladelse

– fastsatte størrelsen af det omhandlede bidrag således, at bidraget fra de private økonomiske aktører fuldt ud kunne dække omkostningerne vedrørende myndighedens regulering af markedet for posttjenester, uden nogen form for offentlig medfinansiering.

13. Disse omkostninger blev opgjort ved at tage højde ikke alene for den aktivitet, som direkte vedrørte regulering af markedet for posttjenester, men også for de tjenesteydelser, som er fælles for myndighedens forskellige direktorater, såsom brug af faste ejendomme og sekretariatsaktiviteter. De indirekte omkostninger vedrørende de fælles tjenesteydelser blev fordelt mellem de berørte markeder, som henhørte under myndighedens kompetence, efter proportionale andele.

14. Flere private økonomiske aktører, som leverer kurer- og eksprestjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, anfægtede disse beslutninger ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio).

15. Aktørerne anfægtede nærmere bestemt,

– at beslutningerne indførte en finansieringsordning, som fuldt ud påhvilede markedet, uden nogen statslig medfinansiering

– at de omkostninger, som kunne dækkes med bidrag fra virksomhederne, var højere end omkostningerne vedrørende myndighedens regulering af markedet for posttjenester

– at leverandører af kurer- og eksprestjenester blev sidestillet med befordringspligtige virksomheder.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) gav ikke sagsøgerne medhold, idet væsentlige med den begrundelse, at

– den nationale lovgivning, der fandt anvendelse *ratione temporis*, ikke fastsatte nogen pligt til statslig medfinansiering af myndighedens aktivitet eller gav myndigheden bemyndigelse til at fastsætte en bidragsandel fra staten, i mangel af en bestemmelse i denne retning i den årlige finanslov

– medlemsstaterne i medfør af artikel 9, stk. 2, andet punktum, fjerde led, i direktiv 97/67 kan dække den nationale forvaltningsmyndigheds driftsomkostninger med bidrag fra det berørte marked

– de i artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67 omhandlede tjenester ikke alene angår befordringspligten

– også omkostningerne vedrørende kurer- og eksprestjenester samt de indirekte driftsomkostninger, fordelt efter proportionale andele, udgjorde omkostninger, som kunne dækkes med bidrag fra virksomhederne.

17. Sagsøgerne har iværksat appel til prøvelse af denne dom i første instans ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 9, stk. 2, andet punktum, fjerde led, og stk. 3, samt artikel 22 i […] direktiv 97/67/EF […], som ændret ved […] direktiv 2008/6/EF […], fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den italienske (som fastsat i artikel 1, stk. 65 og 66, i lov nr. 266 af 23.12.2005 og artikel 65 i lovdekret nr. 50 af 24.4.2017, som ændret og ophøjet til lov nr. 96 af 21.6.2017), hvorefter alene virksomhederne inden for postsektoren, herunder dem, som ikke leverer tjenester, der er omfattet af befordringspligten, kan forpligtes til økonomisk at bidrage til de driftsomkostninger, som afholdes af forvaltningsmyndigheden for postsektoren, således at det dermed bliver muligt at udelukke enhver form for offentlig medfinansiering fra statens budget?

2) Skal artikel 9, stk. 2, andet punktum, fjerde led, samt artikel 22 i […] direktiv 97/67/EF […], som ændret ved […] direktiv 2008/6/EF […], fortolkes således, at de driftsomkostninger, som kan dækkes med bidrag fra de postbefordrende virksomheder, også kan inkludere omkostningerne vedrørende regulering af posttjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten, og de omkostninger, som afholdes af strukturer, der varetager opgaver vedrørende administration og politisk styring (de såkaldte »horisontale« strukturer), hvis aktivitet ikke direkte er rettet mod regulering af markederne for posttjenester, men alligevel udgør et middel til udøvelse af alle myndighedens institutionelle opgaver, hvorfor de respektive omkostninger indirekte og delvist (efter proportionale andele) kan henføres til postsektoren?

3) Er proportionalitetsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling, artikel 9, stk. 2, andet punktum, fjerde led, og tredje punktum, samt artikel 22 i […] direktiv 97/67/EF […], som ændret ved […] direktiv 2008/6/EF […], til hinder for en national lovgivning som den italienske (som fastsat i artikel 1, stk. 65 og 66, i lov nr. 266 af 23.12.2005 og artikel 65 i lovdekret nr. 50 af 24.4.2017, som ændret og ophøjet til lov nr. 96 af 21.6.2017), hvorefter virksomhederne inden for postsektoren forpligtes til at bidrage til finansieringen af forvaltningsmyndigheden for postsektoren, uden mulighed for at sondre mellem leverandører af kurer- og eksprestjenester på den ene side og befordringspligtige virksomheder på den anden side, og derfor uden mulighed for at tage højde for den forskellige intensitet af reguleringsaktiviteten, som den nationale forvaltningsmyndighed udfører ved de forskellige typer af posttjenester?«

## III. Retsforhandlingerne for Domstolen

18. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 31. marts 2022.

19. General Logistic System Enterprises Srl, General Logistic System Italy SpA, BRT Spa, la Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) m.fl., den belgiske, den græske, den italienske, den litauiske, den norske og den portugisiske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

20. Det blev ikke anset for nødvendigt at afholde et retsmøde.

## IV. Bedømmelse

### *A. Indledende betragtninger*

21. Direktiv 97/67, som ændret ved direktiv 2008/6, tillader, at medlemsstaterne »i givet fald« gør udstedelsen af tilladelser til aktørerne inden for postsektoren »betinget af en pligt til at bidrage økonomisk til [forvaltningsmyndighedens] driftsomkostninger« [9].

22. Generaladvokat Mengozzi har allerede gjort opmærksom på vanskeligheden ved at fortolke artikel 9, stk. 2, i direktiv 97/67 som følge af bestemmelsens uklare affattelse [10]. Denne sag bekræfter generaladvokatens vurdering.

23. Ved behandlingen af spørgsmålene fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anser jeg det for hensigtsmæssigt at begynde med det andet spørgsmål for at afklare, hvilke typer af omkostninger afholdt af tilsynsmyndigheden for postsektoren der skal finansieres af denne sektors aktører [11]. Herefter vil jeg undersøge, om direktiv 97/67 nødvendigvis fastsætter en minimumsfinansiering af tilsynsmyndigheden fra statslige fonde. Afslutningsvis vil jeg bedømme, om alle postsektorens aktører skal betale bidrag i form af en andel af deres indtægter, eller om der skal sondres mellem befordringspligtige virksomheder og leverandører af kurer- og eksprestjenester.

### *B. Det andet præjudicielle spørgsmål*

24. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67, sammenholdt med samme direktivs artikel 22, fastsætter, at de driftsomkostninger for tilsynsmyndigheden, som dækkes med bidrag fra de postbefordrende virksomheder, omfatter

– omkostningerne vedrørende regulering af posttjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten

[9] – Artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67. I henhold til samme direktivs artikel 22, stk. 1, udpeger medlemsstaterne forvaltningsmyndigheden.

[10] – Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse af 16.3.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168), punkt 22.

[11] – Det bør præciseres, om disse skal omfatte alle udgifter, herunder generelle (fælles) udgifter, eller kun udgifter, der er specifikt knyttet til tilsynsmyndighedens funktioner inden for postsektoren. I denne henseende er det nødvendigt at fortolke det uklare begreb »driftsomkostninger«, som anvendes i direktiv 97/67.

– »de omkostninger, som afholdes af strukturer, der varetager opgaver vedrørende administration og politisk styring (de såkaldte »horisontale« strukturer), hvis aktivitet ikke direkte er rettet mod regulering af markederne for posttjenester, men alligevel udgør et middel til udøvelse af alle myndighedens institutionelle opgaver, hvorfor de respektive omkostninger indirekte og delvist (efter proportionale andele) kan henføres til postsektoren«.

*1. Omkostninger vedrørende regulering af posttjenester, der ikke er omfattet af befordringspligten*

25. Med hensyn til denne kategori forekommer Domstolens praksis overbevisende: »Hvad […] angår den specifikke pligt til at bidrage til finansieringen af den forvaltningsmyndighed, som er ansvarlig for postsektoren, der er fastsat i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67, […] bemærkes, at de aktiviteter, som påhviler de nationale forvaltningsmyndigheder, omhandler hele postsektoren og ikke kun de tjenesteydere, der er omfattet af befordringspligten« [12].

26. Den således fastsatte forpligtelse svarer til tilsynsmyndighedens funktioner inden for postsektoren, som består i at garantere opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af direktiv 97/67, og at sikre overholdelsen af kompetencereglerne inden for denne sektor. På denne måde tilgodeser de alle postvirksomheder og ikke kun en bestemt kategori blandt disse.

27. Derfor skal artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67 fortolkes således, at alle postbefordrende virksomheder, som modydelse til de fordele, de nyder som følge af tilsynsmyndighedens aktiviteter, »kan forpligtes til at bidrage til finansieringen af disse myndigheders aktiviteter« [13].

28. Forpligtelsen omfatter altså de omkostninger, der er knyttet til tilsynsmyndighedens drift vedrørende *alle* posttjenester, hvad enten de er omfattet af befordringspligten eller ej.

*2. Omkostninger, som afholdes af strukturer, der varetager opgaver vedrørende administration og politisk styring*

29. Besvarelsen af, om *driftsomkostningerne* i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67 omfatter de såkaldte »omkostninger til horisontale strukturer og tjenester« (herefter »horisontale omkostninger«) [14] for tilsynsmyndigheden, som den forelæggende ret henviser til, forekommer mig mindre indlysende.

30. Direktiv 97/67 definerer ikke begrebet »driftsomkostninger«, om hvis fortolkning der er uenighed mellem parterne i denne præjudicielle sag:

– Ifølge Kommissionen omfatter denne kategori de horisontale omkostninger, der afholdes af den nationale tilsynsmyndighed som følge af dens aktiviteter af administrativ og institutionel karakter, og er specifikt knyttet til og går forud for den tilsynsvirksomhed, den skal udøve.

– Derimod har BRT SpA gjort gældende, at hvis lovgiver havde ønsket, at postvirksomhederne skulle dække de horisontale omkostninger for tilsynsmyndigheden, ville lovgiver have anvendt

[12] – Dom af 16.11.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), præmis 29.

[13] – Dom af 16.11.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), præmis 31, og generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2016:168), punkt 46.

[14] – I den forstand, hvori den forelæggende ret anvender disse udtryk.

et mere omfattende begreb end »driftsomkostninger«. Ifølge BRT skal begrebet »drift« forstås konkret, således at det vedrører den fase, hvor aktiviteterne udøves i praksis.

31. En undersøgelse af de forskellige sprogversioner hjælper ikke til at give en ordlydsfortolkning, som kan afklare bestemmelsen [15]. Derfor er det i henhold til Domstolens praksis [16] nødvendigt at anlægge en fortolkning, der tager hensyn til bestemmelsens placering i direktivets generelle opbygning og til dens formål.

32. Direktiv 97/67 kan ved en isoleret betragtning heller ikke bidrage til en systematisk fortolkning, der kaster mere lys over betydningen af begrebet »driftsomkostninger« [17].

33. Alligevel er det klart, at andre bestemmelser i EU-retten vedrørende elektronisk kommunikation (navnlig direktiv 2002/21/EF [18] og direktiv 2002/20/EF [19] eller de tidligere direktiver) fra en systematisk synsvinkel kan udgøre nyttige retningslinjer for denne præjudicielle sag.

34. Dette vil være tilfældet, hvis disse andre retsakter [20], som allerede er blevet fortolket af Domstolen, har anvendt tilsvarende begreber, som kan udstrækkes til postsektoren [21].

35. På området for elektronisk kommunikation er det ligesom i postsektoren fastsat, at de private aktører finansierer de tilsvarende tilsynsmyndigheder. Direktiv 2002/20 anvender i denne henseende begrebet »administrative omkostninger« for de nationale tilsynsmyndigheder. Disse myndigheder skal, ligesom myndighederne inden for postsektoren, være upartiske og uafhængige og modtage en passende finansiering [22].

15 – »Driftsomkostninger« oversættes i den franske version af direktiv 97/67 til »coûts de fonctionnement«, i den italienske version til »costi operativi«, i den tyske version til »betrieblichen Aufwendungen«, i den engelske version til »operational costs«, i den portugisiske version til »custos de funcionamento« og i den rumænske version til »costurile operaționale«.

16 – Dom af 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), præmis 42.

17 – Den manglende præcision i artikel 9 i direktiv 97/67 hvad angår dette punkt står i kontrast til de detaljerede bestemmelser om de (direkte eller fælles) omkostninger, som skal fremgå af de befordringspligtige virksomheders regnskabssystemer (artikel 14).

18 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT 2002, L 108, s. 33), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25.11.2009 om ændring af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EUT 2009, L 337, s. 37).

19 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7.3.2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 21), som ændret ved direktiv 2009/140.

20 – Direktiv 2002/20 og direktiv 2002/21 var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, men med virkning fra den 20.12.2020 blev de ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11.12.2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT 2018, L 321, s. 36).

21 – Der er et vist sammenfald mellem postsektoren og den elektroniske kommunikationssektor (i nogle medlemsstater, såsom Italien, fører den samme tilsynsmyndighed tilsyn med begge sektorer), men også væsentlige forskelle. Der bør derfor udvises forsigtighed, når løsninger, som er udledt af direktiverne, overføres fra én sektor til en anden.

22 – I henhold til dom af 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), præmis 36, fremgår det af artikel 3, stk. 3 og 3a, i direktiv 2002/21, at »rammedirektivet for at sikre de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og upartiskhed nu kræver, at medlemsstaterne nærmere bestemt sikrer, at alle disse har *tilstrækkelige økonomiske ressourcer og tilstrækkeligt personale til at udføre de opgaver, de pålægges* […]«. Min fremhævelse.

36. Det fremgår specifikt af reglerne for finansiering af tilsynsmyndighederne inden for den elektroniske kommunikationssektor, at aktørernes bidrag (de gebyrer, som de skal betale for tilsynsmyndighedernes drift) er begrænset til dækningen af visse *reelle administrationsomkostninger*, som nærmere bestemt er knyttet til administrationen af tilladelser og brugsrettigheder [23].

37. I henhold til artikel 12, stk. 1, i direktiv 2002/20 må administrationsgebyrer, som afkræves virksomhederne for at finansiere tilsynsmyndighedens aktiviteter, »i alt kun dække de administrationsomkostninger, der påløber som led i administration, kontrol og gennemførelse af den generelle tilladelsesordning, brugsrettigheder og særlige forpligtelser, jf. artikel 6, stk. 2« [24].

38. Gebyrerne inden for den elektroniske kommunikationssektor kan derfor ikke være bestemt til at dække udgifter vedrørende andre opgaver end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, navnlig ikke andre typer administrationsomkostninger, der afholdes af den nationale tilsynsmyndighed [25].

39. Ifølge Domstolen fremgår det af artikel 12, stk. 2, i direktiv 2002/20 læst i lyset af 30. betragtning til direktivet, at de gebyrer, som opkræves af aktørerne inden for den elektroniske kommunikationssektor,

– skal dække de reelle administrationsomkostninger ved de aktiviteter, der er opregnet i denne artikel 12, stk. 1, litra a), og at de skal afvejes mod disse omkostninger; de samlede indtægter i form af det pågældende gebyr må således ikke overstige de samlede omkostninger i forbindelse med disse aktiviteter [26]

– kan dække omkostninger i forbindelse med alle den nationale tilsynsmyndigheds aktiviteter som omhandlet i denne artikel og ikke kun i forbindelse med forhåndsmarkedsregulering [27].

40. Sagsøgerne ved den forelæggende ret, som har indgivet indlæg, har argumenteret for, at den løsning, der er valgt for den elektroniske kommunikationssektor i artikel 12 i direktiv 2002/20, og fortolkningen heraf i Domstolens praksis kan udstrækkes til postsektoren.

[23] – Det fremgår af 30. betragtning til direktiv 2002/20, at »[d]et er tilladt at opkræve administrationsgebyrer fra udbydere af elektroniske kommunikationstjenester for at finansiere den nationale tilsynsmyndigheds aktiviteter vedrørende administration af tilladelsessystemet og tildeling af brugsrettigheder. Sådanne gebyrer bør kun dække de reelle administrationsomkostninger ved disse aktiviteter. […]«. 31. betragtning tilføjer følgende: »Ordningerne vedrørende administrationsgebyrer bør ikke fordreje konkurrencen eller skabe hindringer for markedsadgangen.«

[24] – Disse omkostninger kan »omfatte udgifter til internationalt samarbejde, harmonisering og standardisering, markedsanalyse, overensstemmelsesovervågning og anden markedskontrol, samt lovgivningsarbejde vedrørende udarbejdelse og gennemførelse af sekundær ret og administrative afgørelser, såsom afgørelser om adgang og samtrafik«.

[25] – Dom af 18.7.2013, Vodafone Omnitel m.fl., C-228/12 – C-232/12 og C-254/12 – C-258/12, EU:C:2013:495, præmis 38-40 og 42, og af 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), præmis 45.

[26] – Dom af 18.7.2013, Vodafone Omnitel m.fl., C-228/12 – C-232/12 og C-254/12 – C-258/12, EU:C:2013:495, præmis 41 og 42, og af 28.7.2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), præmis 46.

[27] – Kendelse af 29.4.2020, BRT Italia m.fl. (C-399/19, EU:C:2020:346), præmis 43: »[A]rtikel 12, stk. 1, litra a), [i direktiv 2002/20] skal fortolkes således, at de omkostninger, der kan dækkes af et gebyr, der i henhold til denne bestemmelse afkræves virksomheder, der udbyder en tjeneste eller et elektronisk kommunikationsnet, kun omfatter omkostninger vedrørende de tre former for aktiviteter, der ifølge denne bestemmelse påhviler den nationale tilsynsmyndighed, herunder regulering, overvågning, bilæggelse af tvister og pålæggelse af sanktioner, men er ikke begrænset til at omfatte omkostninger, der opstår som følge af forhåndsmarkedsregulering.«

41. Den foreslåede fortolkning forekommer umiddelbart besnærende[28], men kan ikke anses for overbevisende: På trods af lighederne i kravene til uafhængigheden af de nationale tilsynsmyndigheder inden for den elektroniske kommunikationssektor og postsektoren, adskiller de specifikke regler for deres finansiering sig fra hinanden:

– De gebyrer, som opkræves af operatørerne inden for den elektroniske kommunikationssektor, finansierer som nævnt ovenfor visse *administrationsomkostninger*, som specificeres i artikel 12 i direktiv 2002/20 og har sammenhæng med administrationen af tilladelser og brugsrettigheder, men ikke andre typer af udgifter for de nationale tilsynsmyndigheder ud over dem, der er anført i denne artikel.

– Derimod har EU-lovgiver i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, og artikel 22 i direktiv 97/67 ikke begrænset de omkostninger, som kan finansieres af private aktører, til rene administrationsomkostninger, og navnlig ikke til omkostninger med tilknytning til tilladelser eller brugsrettigheder.

42. Det fremgår af en formålsrettet fortolkning af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, og artikel 22 i direktiv 97/67, at disse bestemmelser gør det muligt for de nationale tilsynsmyndigheder inden for postsektoren at gennemføre deres generelle opgaver, dvs. at de sikrer opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af direktiv 97/67[29]. Til dette formål skal de modtage en passende finansiering, som dækker de horisontale omkostninger, der opstår i forbindelse med deres drift, og uden hvilke de nævnte enheder ganske enkelt ikke ville kunne operere.

43. Der er dermed ikke noget til hinder for, at de horisontale omkostninger, som de nationale tilsynsmyndigheder for postsektoren påføres i forbindelse med udøvelsen af deres institutionelle beføjelser (dvs. de fælles omkostninger, der ikke er specifikt bestemt til en tilsyns- eller overvågningsaktivitet), kvalificeres som driftsomkostninger. På dette punkt er jeg enig med Kommissionen, som har påpeget den nære tilknytning mellem denne kategori af omkostninger, som går forud for enhver anden aktivitet, og den nationale tilsynsmyndigheds funktioner.

44. Endelig skal det anføres, som den forelæggende ret med rette har bemærket, at såfremt en national tilsynsmyndighed (såsom tilsynsmyndigheden for kommunikation) varetager funktioner på andre områder end postsektoren, fordeles de indirekte omkostninger proportionalt mellem alle de involverede sektorer.

### *C. Det første præjudicielle spørgsmål*

45. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om direktiv 97/67 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter finansieringen af den nationale tilsynsmyndighed for postsektoren alene påhviler virksomheder, der ikke er omfattet af befordringspligten, uden nogen form for offentlig medfinansiering fra statens budget.

[28] – Faktisk kan andre dele af Domstolens praksis vedrørende de nationale tilsynsmyndigheder inden for den elektroniske kommunikationssektor uden problemer anvendes på postsektoren. Jf. punkt 72 og 79 i dette forslag til afgørelse.

[29] – Navnlig ved at tilrettelægge overvågnings- og reguleringsprocedurer til sikring af, at befordringspligttjenesterne udføres, og at konkurrencereglerne overholdes i postsektoren (artikel 22, stk. 2, i direktiv 97/67).

46. Besvarelsen af dette første spørgsmål følger implicit af den besvarelse af det andet spørgsmål, som jeg har foreslået på grundlag af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, og artikel 22 i direktiv 97/67.

47. Hvis driftsomkostningerne for de nationale tilsynsmyndigheder i postsektoren både omfatter omkostninger, der følger direkte af deres tilsyns- og overvågningsaktiviteter, og omkostninger i forbindelse med deres administrative og beslutningsmæssige struktur, skal de private aktører i princippet bære hele finansieringen af den nationale tilsynsmyndighed for deres egen sektor.

48. Den forelæggende rets spørgsmål (kan alle den nationale tilsynsmyndigheds omkostninger påhvile de private aktører uden nogen offentlig medfinansiering?) kan således besvares bekræftende.

49. Denne besvarelse ændres ikke af det forhold, at artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67 anvender udtrykket »i givet fald« om finansieringsmekanismen for den nationale tilsynsmyndighed. Med dette udtryk tilgodeses den ret til at vælge mellem forskellige modeller, som medlemsstaterne er tillagt ved direktiv 97/67 [30].

50. Omfanget af pligten til at »bidrage økonomisk« som fastsat i artikel 9 stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67 bør derfor præciseres.

51. Dette udtryks ordlyd tilsiger umiddelbart en snæver fortolkning: Operatørerne er kun forpligtet til at bidrage økonomisk til *en del* af den nationale tilsynsmyndigheds driftsomkostninger, men ikke til *alle* disse omkostninger.

52. Eftersom en ordlydsfortolkning ikke gør det muligt at give et endegyldigt svar, er det igen nødvendigt at anlægge en fortolkning af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67, der tager hensyn til bestemmelsens placering i direktivets generelle opbygning og til dens formål.

53. Under forudsætning af, at begrebet driftsomkostninger omfatter alle omkostninger i forbindelse med, at tilsynsmyndigheden for postsektoren udøver sine funktioner, kan det hævdes, at medlemsstaterne har mulighed for at vælge mellem

– en strengt privat finansieringsordning med gebyrer, som opkræves af postvirksomhederne

– en offentlig finansieringsordning med finansiering fra de nationale statsbudgetter

– en blandet ordning med offentlig (med finansiering fra det nationale statsbudget) og privat (bidrag fra postsektorens aktører) medfinansiering; i denne model er intet til hinder for, at de horisontale omkostninger dækkes af offentlig finansiering, mens omkostningerne til tilsyn og overvågning dækkes af de private aktører.

[30] – Som enhver anden afgift er gebyrer, der er fastsat med henblik på finansiering af omkostninger forbundet med udøvelse af offentlige funktioner, ubestrideligt forbundet med et vist politisk skøn. Det fremgår ikke, at et gebyr, der, som det, der er godkendt i Italien, er fastsat på grundlag af postvirksomhedernes indtægter som en vis promilleandel af deres indtægter, påvirker postvirksomhedernes konkurrencedygtighed eller truer deres udkomme.

54. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har forelagt på grundlag af en nyere undersøgelse [31], har fem medlemsstater valgt en rent privat finansieringsordning, seks har foretrukket en offentlig ordning, og fem har valgt en blandet ordning (i fire af disse tilfælde bærer postvirksomhederne størstedelen af finansieringen).

55. Efter min opfattelse medfører artikel 9 i direktiv 97/67 hverken en forpligtelse til eller en hindring for at vælge en bestemt finansieringsordning for de nationale tilsynsmyndigheder. I henhold til bestemmelsens stk. 3 kræves det blot, at disse myndigheders uafhængighed og drift sikres, og at elementerne i den vedtagne ordning »skal være gennemsigtige, tilgængelige, ikke-diskriminerende, stå i et rimeligt forhold til deres formål, være præcise og utvetydige, offentliggøres på forhånd og bygge på objektive kriterier«.

56. Som nævnt er intet til hinder for, at en medlemsstat indfører en offentlig ordning eller en blandet ordning: Begge dele er i overensstemmelse med formålet med direktiv 97/67, hvorefter der skal findes nationale tilsynsmyndigheder, som er uafhængige af aktørerne inden for postsektoren [32], med henblik på at sikre, at de opfylder deres tilsyns- og overvågningsfunktioner på passende vis. Begge ordninger synes efter min vurdering at være forenelige med artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, i direktiv 97/67, idet de både sikrer de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed i forhold til aktørerne inden for postsektoren og en formålstjenlig drift af disse tilsynsmyndigheder.

57. Det samme gælder foreneligheden af strengt private finansieringsordninger (såsom den italienske), idet de på den ene side sikrer den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed og på den anden side sikrer, at denne nationale tilsynsmyndighed i praksis råder over de nødvendige midler til at varetage sine funktioner [33].

58. I realiteten er en nationaltilsynsmyndigheds finansieringskilde ikke nødvendigvis afgørende for dens uafhængighed [34]. Det bør tilstræbes, at tilsynsmyndigheden råder over de nødvendige økonomiske midler, således at den undgår utilbørlig påvirkning fra de største aktører på markedet og fra andre offentlige myndigheder [35].

59. Muligheden for, at en national tilsynsmyndigheds aktivitet »blokeres«, er ganske vist stor, når dens finansiering alene afhænger af bidrag fra postsektorens aktører. Som anført af den forelæggende ret [36] er det italienske tilfælde typisk: Ifølge tilsynsmyndigheden for kommunikation har denne, efter at den i 2012 blev den nationale italienske tilsynsmyndighed for postsektoren,

[31] – P. Dunn, *Postal operators contribute to NRAs' costs but at very different levels* (2021), tilgængelig på https://www.cullen-international.com/news/2021/04/Postal-operators-contribute-to-NRAs–costs-but-at-very-different-levels.html

[32] – 47. betragtning til direktiv 2008/6 understreger de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed og selvstændighed: »[…] I overensstemmelse med princippet om adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver bør medlemsstaterne garantere de nationale forvaltningsmyndigheders uafhængighed og således sikre, at de kan træffe upartiske afgørelser […].«

[33] – Det fremgår af 47. betragtning til direktiv 2008/6, at »[d]e nationale forvaltningsmyndigheder bør udstyres med alle nødvendige personale- og ekspertressourcer samt økonomiske midler til at udføre deres opgaver«.

[34] – OECD, *The Governance of Regulators – Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Paris, 2016, disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, s. 79 og 80, og OECD, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Éditions OECD, Paris, 2017, tilgængelig på https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es, s. 27 og 28 (engelsk version: *Creating a Culture of Independence – Practical Guidance against Undue Influence*, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creating-a-culture-of-independence_9789264274198-en).

[35] – OECD, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Paris, 2022, tilgængelig på https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, s. 50: »Appropriate funding mechanisms should ensure that regulators receive sufficient funds for an effective and efficient execution of their activities, and should contain adequate safeguards that prevent undue influence in the work of regulators through the appropriation or restriction of funds«.

[36] – Forelæggelseskendelsens præmis 78.

ikke modtaget nogen bidrag fra de private postvirksomheder, idet den har varetaget sine tilsyns- og overvågningsfunktioner med økonomiske midler fra andre sektorer eller fra sine reserver. Tilsynsmyndigheden for kommunikation har gjort gældende, at såfremt det er umuligt at opkræve bidrag af operatørerne, vil dette medføre, at den ikke kan varetage sine funktioner i den italienske postsektor [37].

60. Denne omstændighed synes dog at vedrøre en konkret (og kunstig) mangel ved den italienske finansieringsordning snarere end en strukturel defekt ved den valgte model. Denne mangel kan afhjælpes ved at styrke den nationale tilsynsmyndigheds opkrævningsbeføjelser.

61. Sammenfattende mener jeg, at artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, sammenholdt med artikel 22, i direktiv 97/67 giver medlemsstaterne frihed til at vælge finansieringsordningen for den nationale tilsynsmyndighed for deres postsektor. Når en medlemsstat vælger en strengt privat finansiering med gebyrer, som pålægges postvirksomhederne, skal denne medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger til i enhver henseende at sikre den nationale tilsynsmyndigheds uafhængighed og funktionsdygtighed. Disse foranstaltninger skal være tilstrækkeligt effektive til at forhindre adfærd, hvorved tilsynsmyndighedens aktiviteter blokeres.

62. Såfremt Domstolen i modsætning til den af mig foreslåede fortolkning finder, at begrebet driftsomkostninger alene omfatter omkostninger i forbindelse med de nationale tilsynsmyndigheders tilsyns- og overvågningsaktiviteter, skal staten bære deres horisontale omkostninger ved offentlig finansiering, således at tilsynsmyndighedens drift sikres.

### *D. Det tredje præjudicielle spørgsmål*

63. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling samt artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, og artikel 22 i direktiv 97/67 tillader en finansieringsordning for den nationale tilsynsmyndighed på grundlag af gebyrer opkrævet fra postvirksomhederne

– uden at tage højde for den forskellige intensitet af reguleringsaktiviteten, som den nationale forvaltningsmyndighed udfører ved de forskellige typer af posttjenester, og

– uden at sondre mellem leverandører af kurer- og eksprestjenester på den ene side og befordringspligtige virksomheder på den anden side.

64. Direktiv 97/67 fastsætter ikke en specifik metode for beregningen af de gebyrer, som skal opkræves af postvirksomhederne for at finansiere den nationale tilsynsmyndighed. Direktivets artikel 9, stk. 3, kræver som tidligere nævnt blot, at de fastsættes i overensstemmelse med beregningselementer, som skal være »gennemsigtige, tilgængelige, ikke-diskriminerende, stå i et rimeligt forhold til deres formål, være præcise og utvetydige, offentliggøres på forhånd og bygge på objektive kriterier«.

[37] – En økonomisk blokering af en national tilsynsmyndighed, som finansieres ved private bidrag, kan opstå, selv om den opkræver gebyrerne tvangsmæssigt, hvis betalingen udsættes som følge af sagsanlæg, der strækker sig over længere tid. I denne sammenhæng, og i mangel af andre midler, kan obstruerende handlinger fra postsektorens operatører, som er den nationale tilsynsmyndigheds eneste finansieringskilder, vanskeliggøre eller ligefrem forhindre den nationale tilsynsmyndigheds varetagelse af sine tilsyns- og overvågningsfunktioner (jf. forelæggelseskendelsens præmis 78).

*1. Ligebehandlingsprincippet*

65. Ligebehandlingsprincippet kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet [38].

66. De italienske kurer- og ekspresvirksomheder er af den opfattelse, at de ikke kan pålægges at bidrage til den nationale tilsynsmyndighed på samme måde som de befordringspligtige virksomheder, eftersom de står i forskellige situationer. Efter deres opfattelse udøver den nationale tilsynsmyndighed langt mere omfattende tilsyns- og overvågningsaktiviteter over for de befordringspligtige virksomheder.

67. Jeg minder om, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 97/67 tillader medlemsstaterne at indføre generelle tilladelser for tjenester, der ikke hører under befordringspligten. Denne artikels stk. 2, første afsnit, fastsætter medlemsstaternes mulighed for at indføre tilladelsesprocedurer for tjenester, som hører under befordringspligten [39].

68. Det fremgår af 18. betragtning til direktiv 97/67, at den afgørende forskel mellem ekspresforsendelser og forsendelser, der er omfattet af befordringspligt, er den ekstra fordel, som eksprestjenesten giver (uanset i hvilken form), og som kunderne lægger vægt på. Sådanne tjenester svarer til særlige tjenesteydelser, der ikke står i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig interesse, og hvorved man søger at imødekomme særlige behov hos erhvervsdrivende, således at der skal leveres visse supplerende ydelser, som den traditionelle posttjeneste ikke tilbyder [40].

69. Forskellen mellem kurer- og eksprestjenester og befordringspligten [41] stiller imidlertid ikke aktørerne fra de to kategorier i forskellige situationer hvad angår deres forpligtelse til at bære den nationale tilsynsmyndigheds omkostninger. Med andre ord indebærer denne forskel ikke nødvendigvis, at deres bidrag til finansieringen af tilsynsmyndigheden er af større eller mindre intensitet.

70. En national tilsynsmyndigheds tilsyns- og overvågningsaktiviteter gennemføres over for hele postsektoren, både hvad angår befordringspligten og kurer- og eksprestjenesterne [42].

71. Metoden for beregning af gebyrerne med henblik på finansieringen af den nationale tilsynsmyndighed indeholder ikke nogen diskriminerende elementer, eftersom den er baseret på en procentfaktor, som er identisk for alle postvirksomheder og anvendes på grundlag af hver af disse virksomheders indtægter. Domstolen har allerede bekræftet, at denne beregningsmetode er

[38] – Dom af 12.11.2014, Guardian Industries og Guardian Europe mod Kommissionen (C-580/12 P, EU:C:2014:2363), præmis 51, af 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), præmis 35, og af 7.3.2017 RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), præmis 41.

[39] – Dom af 16.11.2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880), præmis 20.

[40] – Dom af 31.5.2018, Confetra m.fl. (C-259/16 og C-260/16, EU:C:2018:370), præmis 38, og af 21.11.2019, Deutsche Post m.fl. (C-203/18 og C-374/18, EU:C:2019:999), præmis 65.

[41] – Udviklingen inden for postsektoren er gået hurtigt, og de aktiviteter, der udøves af befordringspligtige virksomheder og af leverandører af ekspres- og kurertjenester, har en tendens til at konvergere.

[42] – EU-lovgivers hensigt med ændringen af direktiv 97/67, som blev gennemført ved direktiv 2008/6, var ifølge 13. og 16. betragtning til sidstnævnte direktiv at fuldende liberaliseringsprocessen på det indre marked for posttjenester og at bekræfte datoen for det sidste skridt i fuldførelsen af det indre marked for posttjenester ved at fjerne ikke blot de sidste hindringer for fuld markedsåbning for visse befordringspligtige virksomheder, men også alle andre hindringer for levering af posttjenester. Jf. i denne retning dom af 27.3.2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260), præmis 31.

ikke-diskriminerende, objektiv og transparent i sammenligning med de gebyrer, som opkræves af tilsvarende virksomheder for at finansiere de nationale tilsynsmyndigheder for andre økonomiske sektorer [43].

*2. Proportionalitetsprincippet*

72. Med henblik på at vurdere forholdsmæssigheden af en national retsregel såsom den italienske bestemmelse til gennemførelse af direktiv 97/67 vedrørende tilladelser til at levere postydelser tilkommer det ifølge Domstolen »[…] den forelæggende ret i forbindelse med en samlet vurdering af alle de relevante retlige og faktiske omstændigheder at efterprøve, om en sådan bestemmelse er egnet til at sikre opnåelsen af de tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem […]« [44].

73. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den er egnet til at »sikre opnåelsen af det påberåbte formål, [er] en national lovgivning kun […] egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis de[n] reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde« [45].

74. Formålet med den italienske postmodel (privat finansiering) er at dække driftsomkostningerne for den nationale tilsynsmyndighed i den tidligere anførte forstand. Forpligtelsen til at betale gebyrer, som påhviler alle sektorens operatører, er i princippet [46] egnet til at sikre varetagelsen af den nationale tilsynsmyndigheds funktioner.

75. Det skal erindres, at ifølge de oplysninger, der fremgår af kendelserne, er det gebyr, der opkræves i henhold til den italienske lovgivning, ikke højere end de gebyrer, andre medlemsstater pålægger de private aktører for at finansiere deres nationale tilsynsmyndigheder for postsektoren.

76. Problemstillingen er, om forpligtelsen for alle postvirksomheder til at bidrage på grundlag af deres indtægter, uden sondring mellem befordringspligtige virksomheder og leverandører af kurer- og eksprestjenester, går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre en passende finansiering af den nationale tilsynsmyndighed.

77. Efter min opfattelse udgør den omtvistede ordning ikke en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for så vidt som den nationale tilsynsmyndigheds aktiviteter har til hensigt at sikre liberaliseringen af hele postsektoren og gennemføres over for alle postvirksomheder.

[43] – Dom af 21.7.2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513), præmis 31 og 32: »Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har ret til at fastsætte en sådan afgift på grundlag af de afgiftspligtiges bruttodriftsindtægter – således som det er sket i den i hovedsagen omhandlede lovgivning – skal det for det første bemærkes, […] at der er tale om et objektivt, transparent og ikke-diskriminerende kriterium. For det andet er dette fastsættelseskriterium ikke – som Kommissionen har fremhævet under retsmødet – uden forbindelse med de omkostninger, der er afholdt af den kompetente nationale myndighed. […] Direktiv 97/13 er derfor ikke til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter en sådan afgift i henhold til dette direktivs artikel 6 på grundlag af de afgiftspligtiges bruttodriftsindtægter.«

[44] – Dom af 31.5.2018, Confetra m.fl. (C-259/16 og C-260/16, EU:C:2018:370), præmis 49.

[45] – Dom af 31.5.2018, Confetra m.fl. (C-259/16 og C-260/16, EU:C:2018:370), præmis 50.

[46] – Med de nuancer, der er beskrevet i punkt 60-62 i dette forslag til afgørelse.

78. Følgende to argumenter styrker min opfattelse:

– For det første, selv om de befordringspligtige virksomheders aktivitet reguleres mere, har liberaliseringen af postsektoren været til større gavn for leverandørerne af kurer- og eksprestjenester.

– For det andet, som Domstolen har bemærket i forbindelse med finansieringen af de nationale tilsynsmyndigheder for den elektroniske kommunikationssektor, skal der ikke nødvendigvis være en nøje overensstemmelse mellem størrelsen af den afgift, som en afgiftspligtig operatør afkræves, og de omkostninger, der reelt er afholdt af den nævnte kompetente nationale myndighed med hensyn til denne operatør[47]. Denne argumentation kan uden problemer overføres til direktiv 97/67.

## V. Forslag til afgørelse

79. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen, at den svarer Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) således:

»Artikel 9, stk. 2, andet afsnit, fjerde led, sammenholdt med artikel 22, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet,

skal fortolkes således, at:

– Begrebet driftsomkostninger for de nationale tilsynsmyndigheder for postsektoren, som finansieres af postbefordrende virksomheder, omfatter både omkostningerne vedrørende regulering af posttjenester, hvad enten de er omfattet af befordringspligten eller ej, og de horisontale omkostninger, som afholdes af disse myndigheders strukturer, der varetager opgaver vedrørende administration og politisk styring.

– En national bestemmelse, som tillader, at postbefordrende virksomheder pålægges en forpligtelse til at bidrage til finansieringen af den nationale tilsynsmyndigheds drift uden nogen form for offentlig medfinansiering, er forenelig med EU-retten, for så vidt som medlemsstaten træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre denne myndigheds uafhængighed og til at sikre, at den råder over midler til at varetage sine funktioner.

– En finansieringsordning for en medlemsstats nationale tilsynsmyndighed, hvorved der opkræves gebyrer af postvirksomhederne, beregnet som en vis promilleandel af deres indtægter, uden at tage højde for intensiteten af regulerings- og tilsynsaktiviteten, som den nationale forvaltningsmyndighed udfører ved de forskellige typer af posttjenester, og uden i denne henseende at sondre mellem befordringspligtige virksomheder og leverandører af kurer- og eksprestjenester, er ligeledes forenelig med EU-retten, navnlig med proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.«

[47] – Dom af 21.7.2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513), præmis 28: »[D]irektiv 97/13 [kan] ikke fortolkes således, at der bør være en nøje overensstemmelse mellem størrelsen af den afgift, som en afgiftspligtig operatør afkræves, og de omkostninger, der reelt er afholdt af den nævnte kompetente nationale myndighed med hensyn til denne operatør for en bestemt periode, da direktiv 97/13 ikke indeholder en bestemmelse, der foreskriver en sådan overensstemmelse.« Det samme gælder direktiv 97/67.