CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 23 maart 2023 [1]

Zaak 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
tegen
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Ministero dello Sviluppo Economico,
in tegenwoordigheid van:
Nexive SpA

[verzoek van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Postdiensten in de Europese Unie – Financiering van de regelgevende instantie voor de postsector – Noodzaak van publieke financiering – Verplichting voor ondernemingen in de sector om bij te dragen in de bedrijfskosten van de regelgevende instantie voor de postsector – Financiële last die uitsluitend door aanbieders van postdiensten wordt gedragen, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen aanbieders van de universele dienst en aanbieders van expres- en koeriersdiensten"

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

1. In Italië moeten particuliere exploitanten in de postsector de kosten van de nationale regelgevende instantie (hierna: „NRI") dragen, zonder enig vorm van medefinanciering door de overheid. Deze verplichting rust zowel op aanbieders van expres- en koeriersdiensten als op aanbieders van de universele dienst.

2. In deze prejudiciële verwijzing wordt het Hof, kort samengevat, gevraagd of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling verenigbaar is met richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG[2], en met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht – Richtlijn 97/67

3. In artikel 9 wordt bepaald:

„1. Voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kunnen de lidstaten algemene machtigingen instellen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen.

2. Voor diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kunnen de lidstaten machtigingsprocedures instellen, met inbegrip van individuele vergunningen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen en de universele dienstverlening te verzekeren.

Het verlenen van machtigingen kan:

[…]

– in voorkomend geval worden onderworpen aan de verplichting financieel aan de in artikel 22 bedoelde bedrijfskosten van de [NRI] bij te dragen;

[…]

De in het eerste streepje en in artikel 3 bedoelde verplichtingen en eisen kunnen alleen worden opgelegd aan de aangewezen aanbieders van de universele dienst.

[…]

3. De in de leden 1 en 2 bedoelde procedures, verplichtingen en eisen zijn transparant, toegankelijk, niet-discriminerend, evenredig, precies en ondubbelzinnig, van tevoren openbaar gemaakt en op objectieve criteria gebaseerd. […]"

[2] Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB 1998, L 15, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (PB 2008, L 52, blz. 3) (hierna: „richtlijn 97/67").

4. Artikel 22 schrijft voor:

„1. Elke lidstaat wijst een of meer [NRI's] voor de postsector aan, die juridisch onderscheiden en functioneel onafhankelijk zijn van de exploitanten van postdiensten. […]

[…]

2. De [NRI's] hebben in het bijzonder tot taak het doen nakomen van de uit deze richtlijn voortkomende verplichtingen, met name door het instellen van controle- en reguleringsprocedures om het aanbieden van de universele dienst te waarborgen. Zij kunnen ook worden belast met het doen naleven van de mededingingsregels in de postsector.

[…]"

B. Nationaal recht

5. Richtlijn 97/67 is in Italiaans recht omgezet bij besluit met kracht van wet nr. 261 van 22 juli 1999[3], waarvan artikel 2, lid 1, bepaalde dat „het ministero delle Comunicazioni [(ministerie van Communicatie)] […] de regelgevende instantie voor de postsector [is]".

6. Artikel 1 van besluit met kracht van wet nr. 58 van 31 maart 2011[4] heeft artikel 2 van besluit met kracht van wet nr. 261 van 22 juli 1999 gewijzigd door het volgende te bepalen:

– „Bij dit besluit met kracht van wet wordt het nationaal agentschap voor de regulering van de postsector opgericht […], dat wordt aangewezen als de nationale regelgevende instantie voor de postsector in de zin van artikel 22 van [richtlijn 97/67] en de latere wijzigingen daarvan" (lid 1);

– „De […] taken die worden uitgeoefend door het ministero dello Sviluppo Economico [(ministerie van Economische Ontwikkeling)] […] worden, samen met de nodige menselijke, financiële en operationele middelen, overgedragen aan het agentschap" (lid 12);

– „De kosten van het agentschap worden gedekt door: a) een specifiek fonds dat is opgenomen in de begroting van het ministerie van Economische Ontwikkeling, ten laste waarvan de in lid 12 bedoelde financiële middelen komen; b) een bijdrage van ten hoogste 0,1 % van de op de postsector betrekking hebbende inkomsten over het voorgaande boekjaar, te betalen door alle exploitanten in de sector […]" (lid 14);

– „Bij besluit van het ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën) wordt het bedrag van de in lid 12 bedoelde financiële middelen vastgesteld" (lid 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 (besluit met kracht van wet nr. 261 van 22 juli 1999 tot omzetting van richtlijn [97/67]) (GURI nr. 182 van 5 augustus 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 (besluit met kracht van wet nr. 58 tot omzetting van richtlijn [2008/6]) van 31 maart 2011 (GURI nr. 98 van 24 april 2011).

7. De activiteiten en bevoegdheden van het nationale agentschap voor de regulering van de postsector zijn aan de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (toezichthoudende autoriteit voor de communicatiesector, Italië; hierna: „AGCOM") [5] overgedragen bij voorlopig besluit met kracht van wet nr. 201 van 6 december 2011 [6]. De bestaande regels voor de financiering van het agentschap werden evenwel niet gewijzigd.

8. In artikel 1, leden 65 en 66, van wet nr. 266 van 23 december 2005 [7] wordt bepaald:

– „65. Met ingang van 2007 worden de operationele kosten […] van [AGCOM] voor het deel dat niet ten laste van de staatsbegroting komt, gefinancierd door de betrokken markt, overeenkomstig de in de geldende regeling gestelde voorwaarden en in de vorm van rechtstreeks aan [AGCOM] te betalen bijdragen die bij besluit van [die] autoriteit worden vastgesteld binnen de bij wet vastgestelde maximumgrenzen."

– „66. Bij de eerste toepassing wordt voor 2006 de hoogte van de bijdrage van ondernemingen die actief zijn in de communicatiesector […] vastgesteld op 0,15 % van de inkomsten zoals vermeld in de laatste jaarrekening die is goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van deze wet. Voor de daaropvolgende jaren kan [AGCOM] de hoogte en de wijze van betaling van de bijdrage overeenkomstig lid 65 wijzigen, tot een maximum van 0,2 % van de inkomsten zoals vermeld in de laatste jaarrekening die is goedgekeurd vóór de vaststelling van het besluit."

9. Bij artikel 65 van voorlopig besluit met kracht van wet nr. 50 van 24 april 2017 [8] is de financiering van AGCOM als volgt gewijzigd:

„1. Met ingang van 2017 worden de operationele kosten van [AGCOM] met betrekking tot haar taken als nationale regelgevende instantie voor de postsector uitsluitend gefinancierd op de in artikel 1, lid 65, en artikel 1, lid 66, tweede volzin, van wet nr. 266 van 23 december 2005 vastgestelde wijze, op basis van de door exploitanten in de postsector ontvangen inkomsten […]. De bepalingen van artikel 2, leden 6 tot en met 21, en van artikel 15, lid 2 bis, van besluit met kracht van wet nr. 261 van 22 juli 1999 worden ingetrokken."

10. Met deze wijziging werd het gemengde (publiek-private) stelsel voor de financiering van de regelgevende instantie afgeschaft en werd de door exploitanten in de postsector aan AGCOM te betalen bijdrage in overeenstemming gebracht met die van de andere onder haar toezicht vallende economische sectoren.

[5] AGCOM is opgericht bij artikel 1, lid 1, van legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (wet nr. 249 tot oprichting van de toezichthoudende autoriteit voor de communicatiesector en houdende voorschriften voor telecommunicatie- en omroepsystemen) van 13 juli 1997 (GURI nr. 177 van 31 juli 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.° 214 (voorlopig besluit met kracht van wet nr. 201 van 6 december 2011 tot vaststelling van dringende bepalingen voor de groei, de billijkheid en de consolidatie van de overheidsrekeningen) (GURI nr. 284 van 6 december 2011), met wijzigingen omgezet bij wet nr. 214 van 22 december 2011 (GURI nr. 300 van 27 december 2011).

[7] Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)" (wet nr. 266 houdende bepalingen voor de opstelling van de jaarlijkse begroting en de meerjarenbegroting van de staat) (begrotingswet 2006) (GURI nr. 302 van 29 december 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 (voorlopig besluit met kracht van wet nr. 50 van 24 april 2017 houdende financiële spoedmaatregelen, initiatieven ten behoeve van de territoriale overheden, aanvullende maatregelen voor door aardbevingen getroffen gebieden en ontwikkelingsmaatregelen) (GURI, algemene reeks nr. 95 van 24 april 2017, gewoon supplement nr. 20), met wijzigingen omgezet bij wet nr. 96 van 21 juni 2017 (GURI nr. 144 van 23 juni 2017).

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

11. In 2017 en 2018 heeft AGCOM de besluiten nr. 182/17/CONS, nr. 427/17/CONS en nr. 528/18/CONS aangenomen (hierna: „besluiten"), waarbij zij de hoogte en de voorwaarden van de door particuliere exploitanten in de postsector aan haar te betalen bijdrage voor respectievelijk 2017, 2018 en 2019 vaststelde. Concreet stelde AGCOM een bijdrage van 0,14 % (van de door elke exploitant aangegeven inkomsten) vast voor 2017 en 2018 en van 0,135 % voor 2019.

12. In die besluiten:

– is vastgesteld dat zowel aanbieders van de universele dienst als andere particuliere exploitanten van postdiensten die in het bezit zijn van een vergunning verplicht zijn tot het betalen van die bijdrage;

– is de hoogte van de bijdrage zodanig vastgesteld dat de totale kosten van de werkzaamheden van AGCOM met betrekking tot die sector worden gedekt, zonder publieke medefinanciering.

13. Bij het berekenen van die kosten zijn niet alleen de werkzaamheden die rechtstreeks betrekking hebben op het reguleren van de markt voor postdiensten in aanmerking genomen, maar ook de gemeenschappelijke voorzieningen voor de verschillende afdelingen waaruit AGCOM bestaat, zoals het gebruik van gebouwen en secretariaatswerkzaamheden. De uit de gemeenschappelijke voorzieningen voortvloeiende indirecte kosten werden evenredig verdeeld tussen de verschillende markten ten aanzien waarvan AGCOM bevoegd is.

14. Meerdere particuliere exploitanten van expres- en koeriersdiensten die niet binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, zijn tegen deze besluiten opgekomen bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië).

15. Specifiek verweten zij AGCOM dat:

– de besluiten hadden geleid tot een bijdragestelsel dat volledig voor rekening van de exploitanten in de markt kwam, zonder enige deelname door de staat;

– de gefinancierde kosten hoger waren dan de kosten voor de regelgevingswerkzaamheden van AGCOM in de markt voor postdiensten;

– aanbieders van expres- en koeriersdiensten werden gelijkgesteld met aanbieders van de universele dienst.

16. De Tribunale amministrativo regionale per il Lazio heeft de beroepen verworpen op, kort samengevat, de volgende gronden:

– De nationale regeling die ratione temporis van toepassing is voorziet niet in een verplichting tot publieke medefinanciering van de werkzaamheden van AGCOM en stelt AGCOM ook niet in staat om een door de staat te betalen aandeel in de bijdrage vast te stellen, aangezien de jaarlijkse begrotingswet daarover niets bepaalt.

– Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 biedt de lidstaten de mogelijkheid om de kosten van de NRI te dekken door middel van financiering die afkomstig is van de exploitanten in de door die NRI gereguleerde markt.

– De in artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 genoemde diensten omvatten niet alleen de universele dienst.

– Ook de kosten met betrekking tot expres- en koeriersdiensten en de indirecte bedrijfskosten, die evenredig worden verdeeld, zijn kosten die in aanmerking komen voor financiering.

17. Verzoeksters in het hoofdgeding hebben tegen het vonnis in eerste aanleg hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), die het Hof de volgende vragen heeft voorgelegd:

„1) Moeten artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 9, lid 3, alsmede artikel 22 van richtlijn [97/67], zoals gewijzigd bij richtlijn [2008/6], aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als de relevante regeling van Italiaans recht (die is neergelegd in artikel 1, leden 65 en 66, van wet nr. 266 van 23 december 2005, en artikel 65 van voorlopig besluit met kracht van wet nr. 50 van 24 april 2017, dat met wijzigingen is omgezet bij wet nr. 96 van 21 juni 2017), die toelaat dat de verplichting om financieel bij te dragen aan de bedrijfskosten van de regelgevende instantie voor de postsector uitsluitend wordt opgelegd aan aanbieders in de postsector, met inbegrip van aanbieders die geen onder de universele dienst vallende diensten verrichten, waardoor elke vorm van publieke medefinanciering ten laste van de overheidsbegroting kan worden uitgesloten?

2) Moeten artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 22 van richtlijn [97/67], zoals gewijzigd bij richtlijn [2008/6], aldus worden uitgelegd dat bij door de aanbieders van postdiensten te financieren bedrijfskosten ook de kosten worden inbegrepen die moeten worden gemaakt voor regelgevingswerkzaamheden met betrekking tot postdiensten die buiten het toepassingsgebied van de universele dienst vallen, alsmede de kosten voor administratieve en beleidsstructuren (de zogeheten transversale structuren) waarvan de activiteiten weliswaar niet rechtstreeks bestemd zijn voor de regulering van de postmarkten, maar hoe dan ook dienstig zijn voor de uitoefening van alle institutionele bevoegdheden van AGCOM, met als gevolg dat zij indirect en gedeeltelijk (pro quota) voor rekening van de postdienstsector kunnen komen?

3) Staan het evenredigheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel, artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 9, lid 3, alsmede artikel 22 van richtlijn [97/67], zoals gewijzigd bij richtlijn [2008/6], in de weg aan een nationale regeling als de Italiaanse (die is neergelegd in artikel 1, leden 65 en 66, van wet nr. 266 van 23 december 2005, en artikel 65 van voorlopig besluit met kracht van wet nr. 50 van 24 april 2017, dat met wijzigingen is omgezet bij wet nr. 96 van 21 juni 2017), volgens welke de verplichting om bij te dragen aan de financiering van de regelgevende instantie voor de postsector moet drukken op aanbieders van postdiensten, zonder de mogelijkheid onderscheid te maken tussen de positie van aanbieders van expres- en koeriersdiensten en die van aanbieders van de universele dienst, en dus zonder de mogelijkheid waarde te hechten aan de mate waarin de NRI de verschillende typen postdiensten heeft gereguleerd?”

III. Procedure bij het Hof

18. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 31 maart 2022 ingekomen ter griffie van het Hof.

19. General Logistic System Enterprises Srl en General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, de Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.I.) e.a., de Belgische, de Griekse, de Italiaanse, de Litouwse, de Noorse en de Portugese regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

20. Het houden van een terechtzitting is niet noodzakelijk geacht.

IV. Beoordeling

A. Inleidende opmerkingen

21. Richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, staat de lidstaten toe om „in voorkomend geval" de verlening van vergunningen aan exploitanten in de postsector te onderwerpen „aan de verplichting financieel aan de […] bedrijfskosten van de [NRI] bij te dragen". [9]

22. Advocaat-generaal Mengozzi heeft reeds gewezen op de moeilijkheden die zich voordoen bij het uitleggen van artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 als gevolg van de gebrekkige redactionele kwaliteit ervan. [10] De onderhavige zaak vormt een onderstreping van zijn constatering.

23. Bij de behandeling van de vragen van de Consiglio di Stato acht ik het best om te beginnen met de tweede vraag, teneinde te bepalen welke soorten kosten van de NRI's voor de postsector moeten worden gefinancierd door de exploitanten in die sector. [11] Vervolgens zal ik onderzoeken of richtlijn 97/67 een verplichte minimumfinanciering van de NRI's uit publieke middelen voorschrijft. Tot slot zal ik mij buigen over de vraag of alle exploitanten in de postsector in gelijke mate moeten bijdragen, op basis van hun inkomsten, of dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen aanbieders van de universele dienst en aanbieders van expres- en koeriersdiensten.

B. Tweede prejudiciële vraag

24. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, gelezen in samenhang met artikel 22 ervan, de volgende kosten rekent tot de bedrijfskosten van NRI's die door de aanbieders van postdiensten worden gefinancierd:

– de kosten voor regelgevingswerkzaamheden met betrekking tot postdiensten die niet binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen;

[9] Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67. Volgens artikel 22, lid 1, van diezelfde richtlijn wijzen de lidstaten de NRI's aan.

[10] Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi van 16 maart 2016, DHL Express (Oostenrijk) (C-2/15, EU:C:2016:168, punt 22).

[11] Vastgesteld zal moeten worden of dat alle kosten zijn, met inbegrip van (gemeenschappelijke) algemene kosten, of alleen de kosten die strikt verband houden met de taken van de NRI's met betrekking tot de postsector. Daartoe zal het van cruciaal belang zijn om het wat vage begrip „bedrijfskosten" in richtlijn 97/67 uit te leggen.

– de „kosten voor administratieve en beleidsstructuren (de zogeheten transversale structuren) waarvan de activiteiten weliswaar niet rechtstreeks bestemd zijn voor de regulering van de postmarkten, maar hoe dan ook dienstig zijn voor de uitoefening van alle institutionele bevoegdheden van AGCOM, met als gevolg dat zij indirect en gedeeltelijk (pro quota) voor rekening van de postdienstsector kunnen komen".

1. Kosten voor regelgevingswerkzaamheden van de NRI's met betrekking tot postdiensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen

25. Ten aanzien van deze categorie lijkt de rechtspraak van het Hof mij afdoende duidelijk: „Wat […] de in artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 vastgestelde specifieke verplichting betreft om bij te dragen tot de financiering van de [NRI] die met de postsector belast is, […] moet worden benadrukt dat de door de [NRI's] uit te oefenen activiteiten de volledige postsector en niet alleen de onder de universele dienst vallende verrichtingen betreffen." [12]

26. Zo bezien sluit deze verplichting aan bij de taken van de NRI's voor de postsector, die zijn belast met het doen nakomen van de uit richtlijn 97/67 voortvloeiende verplichtingen en met het doen naleven van de mededingingsregels in die sector. Hun werkzaamheden komen dan ook ten goede aan alle exploitanten van postdiensten, en niet enkel aan bepaalde categorieën van dergelijke exploitanten.

27. Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 moet derhalve aldus worden uitgelegd dat alle aanbieders van postdiensten, als tegenprestatie voor de voordelen die voor hen voortvloeien uit het optreden van de NRI's, „kunnen worden onderworpen aan de verplichting om bij te dragen in de financiering van de activiteiten van deze instanties" [13].

28. De verplichting omvat dus de kosten die inherent zijn aan de activiteiten van de NRI's met betrekking tot *alle* postdiensten, zowel die welke binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen als die welke daarbuiten vallen.

2. Kosten voor administratieve en beleidsstructuren

29. Minder evident lijkt mij het antwoord op de vraag of de *bedrijfskosten* van artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 de door de verwijzende rechter vermelde kosten die worden gemaakt voor voorzieningen en transversale diensten (hierna: „transversale kosten") [14] van de NRI omvatten.

30. Richtlijn 97/67 geeft geen definitie van het begrip „bedrijfskosten", dat door belanghebbenden in de onderhavige prejudiciële procedure verschillend wordt uitgelegd.

– Volgens de Commissie omvat deze categorie de transversale kosten die de NRI's moeten dragen als gevolg van hun activiteiten van administratieve en institutionele aard, die nauw verbonden zijn met en voorafgaan aan de regelgevingswerkzaamheden die zij moeten uitvoeren.

[12] Arrest van 16 november 2016, DHL Express (Oostenrijk) (C-2/15, EU:C:2016:880, punt 29).

[13] Arrest van 16 november 2016, DHL Express (Oostenrijk) (C-2/15, EU:C:2016:880, punt 31), en de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in die zaak (EU:C:2016:168, punt 46).

[14] In de betekenis die de verwijzende rechter aan deze term geeft.

– BRT betoogt daarentegen dat indien de wetgever had geoordeeld dat exploitanten van postdiensten de transversale kosten van de NRI's moesten dragen, hij een ruimer begrip zou hebben gebruikt dan bedrijfskosten. Volgens haar impliceert „bedrijfs-" dat de kosten betrekking hebben op concrete handelingen en op de fase van praktische uitvoering.

31. Een lezing van verschillende taalversies draagt niet bij tot een letterlijke uitlegging die de bepaling verduidelijkt.[15] Volgens vaste rechtspraak van het Hof[16] dient in dat geval bij de uitlegging van de bepaling te worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling ervan.

32. Richtlijn 97/67 bevat, op zichzelf beschouwd, ook geen elementen voor een systematische uitlegging die meer licht zou kunnen werpen op de betekenis van het begrip „bedrijfskosten".[17]

33. Het is echter zo dat andere regels van Unierecht, die zien op elektronische communicatie (met name richtlijn 2002/21/EG[18] en richtlijn 2002/20/EG[19] of de voorlopers daarvan), vanuit systematisch oogpunt nuttige aanknopingspunten voor de onderhavige prejudiciële verwijzing zouden kunnen verschaffen.

34. Dat zou het geval zijn indien die andere, reeds door het Hof uitgelegde regels[20] soortgelijke begrippen hebben ingevoerd die kunnen worden geëxtrapoleerd naar de postsector[21].

35. Op het gebied van elektronische communicatie is, net als in de postsector, voorzien in de mogelijkheid dat de betrokken NRI's worden gefinancierd door particuliere exploitanten. In richtlijn 2002/20 wordt daartoe het begrip „administratieve kosten" van de NRI's gebruikt. Deze instanties moeten, net als die voor de postsector, onpartijdig en onafhankelijk zijn en op toereikende wijze worden gefinancierd.[22]

15 In de Franse taalversie van richtlijn 97/67 heten „bedrijfskosten" „coûts de fonctionnement", in de Italiaanse taalversie „costi operativi", in de Duitse taalversie „betrieblichen Aufwendungen", in de Engelse taalversie „operational costs", in de Portugese taalversie „custos de funcionamento" en in de Roemeense taalversie „costurile operaționale".

16 Arrest van 12 november 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, punt 42).

17 Het gebrek aan precisie in artikel 9 van richtlijn 97/67 op dit punt staat in contrast met de gedetailleerde regeling van de (directe of gemeenschappelijke) kosten die aanbieders van de universele dienst moeten vermelden in hun boekhouding (artikel 14).

18 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33), gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en- diensten (PB 2009, L 337, blz. 37).

19 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 21), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140.

20 De richtlijnen 2002/20 en 2002/21 waren ten tijde van de feiten van het hoofdgeding van kracht, maar zijn met ingang van 20 december 2020 ingetrokken bij richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36).

21 De postsector en de elektronischecommunicatiesector hebben bepaalde aspecten met elkaar gemeen (in sommige lidstaten, zoals Italië, houdt een en dezelfde NRI toezicht op beide sectoren), maar vertonen ook aanzienlijke verschillen. Daarom is behoedzaamheid geboden bij het toepassen van uit de richtlijnen afgeleide oplossingen voor de ene sector op een andere.

22 Uit artikel 3, leden 3 en 3 bis, van richtlijn 2002/21 kan volgens het arrest van 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, punt 36), worden opgemaakt dat „[die richtlijn] inmiddels vereist dat de lidstaten er met het oog op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de NRI's in wezen voor zorgen dat zij over de *nodige financiële en menselijke middelen beschikken om de hun toegewezen taken uit te voeren*". Cursivering van mij.

36. De regels voor de financiering van de NRI's voor de elektronischecommunicatiesector bepalen specifiek dat de bijdragen van exploitanten (de heffingen die zij moeten betalen voor de financiering van de NRI) beperkt moeten blijven tot de dekking van bepaalde *feitelijke administratieve kosten* in verband met met name het beheer van machtigingen of gebruiksrechten. [23]

37. Volgens artikel 12, lid 1, van richtlijn 2002/20 dienen de administratieve bijdragen die aan ondernemingen worden opgelegd om de activiteiten van de NRI te financieren „uitsluitend ter dekking van de administratiekosten die voortvloeien uit het beheer, de controle van en het toezicht op de naleving van het algemene machtigingssysteem van de gebruiksrechten en van de specifieke verplichtingen van artikel 6, lid 2". [24]

38. De bijdragen in de elektronischecommunicatiesector kunnen derhalve niet worden bestemd om kosten te dekken in verband met andere dan de in die bepaling genoemde taken, en met name niet ter dekking van andere soorten administratieve kosten die door de NRI worden gemaakt. [25]

39. Volgens het Hof volgt uit artikel 12, lid 2, van richtlijn 2002/20, gelezen in samenhang met overweging 30 van diezelfde richtlijn, dat de van de exploitanten van elektronischecommunicatiediensten geheven bijdragen:

– de administratiekosten moeten dekken die feitelijk met de in artikel 12, lid 1, onder a), genoemde werkzaamheden samenhangen en met die kosten in overeenstemming moeten zijn. Het totaal van de inkomsten uit de betrokken bijdrage kan dus niet méér bedragen dan het totaal van de kosten die met die werkzaamheden samenhangen [26];

– de kosten voor alle in dat artikel genoemde activiteiten van de NRI kunnen dekken, en niet alleen die welke verband houden met de werkzaamheid van marktregulering ex ante. [27]

40. De verzoeksters in het hoofdgeding die opmerkingen hebben ingediend, stellen dat de in artikel 12 van richtlijn 2002/20 en in de rechtspraak van het Hof ter uitlegging van dat artikel gehanteerde oplossing voor de elektronischecommunicatiesector kan worden geëxtrapoleerd naar de postsector.

[23] Volgens overweging 30 van richtlijn 2002/20 „[kunnen] [a]anbieders van elektronischecommunicatiediensten […] worden verplicht tot betaling van een administratieve bijdrage ter financiering van de werkzaamheden van de [NRI] bij het beheer van het machtigingssysteem en het verlenen van gebruiksrechten. Dergelijke bijdragen mogen het bedrag van de feitelijke administratieve kosten van die werkzaamheden niet overschrijden." In overweging 31 wordt daaraan toegevoegd dat „[s]telsels voor administratieve bijdragen […] de concurrentie niet [mogen] verstoren, noch belemmeringen [mogen] scheppen voor toegang tot de markt".

[24] Die kosten kunnen „de kosten […] voor internationale samenwerking, harmonisatie en normering, marktanalyse, controle op de naleving en ander markttoezicht, alsmede regelgevende werkzaamheden in het kader van de opstelling en handhaving van afgeleide wetgeving en administratieve besluiten, zoals besluiten betreffende toegang en interconnectie" omvatten.

[25] Arresten van 18 juli 2013, Vodafone Omnitel e.a., C-228/12–C-232/12 en C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, punten 38-40 en 42, en 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, punt 45).

[26] Arresten van 18 juli 2013, Vodafone Omnitel e.a., C-228/12–C-232/12 en C-254/12–C-258/12, EU:C:2013:495, punten 41 en 42, en 28 juli 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, punt 46).

[27] Beschikking van 29 april 2020, BRT Italia e.a. (C-399/19, EU:C:2020:346, punt 43), waarin wordt verklaard dat „artikel 12, lid 1, onder a), van [richtlijn 2002/20] aldus moet worden uitgelegd dat uitsluitend de kosten die verband houden met de in die bepaling genoemde drie categorieën werkzaamheden van de NRI, waaronder de functies van regulering, toezicht, geschillenbeslechting en sanctionering – en niet alleen de kosten die voortvloeien uit de werkzaamheid van marktregulering ex ante – kosten zijn die kunnen worden gedekt door een bijdrage die krachtens die bepaling wordt opgelegd aan ondernemingen die een elektronischecommunicatiedienst of -netwerk aanbieden".

41. Die voorgestane uitlegging kan op het eerste gezicht worden gekwalificeerd als aanlokkelijk [28], maar is niet adequaat: niettegenstaande de overeenkomsten tussen de vereisten inzake de onafhankelijkheid van de NRI's in de elektronischecommunicatiesector en in de postsector, verschillen de specifieke regels voor de financiering van die NRI's van elkaar:

– De bijdragen die aan exploitanten in de elektronischecommunicatiesector worden opgelegd, dienen, zoals ik hierboven heb opgemerkt, ter financiering van bepaalde *administratieve kosten*, welke worden gespecificeerd in artikel 12 van richtlijn 2002/20 en verband houden met het beheer van machtigingen of gebruiksrechten, maar niet van andere soorten kosten van de NRI's dan die welke in dat artikel worden genoemd.

– Daarentegen heeft de Uniewetgever in artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 22 van richtlijn 97/67 de door particuliere exploitanten te financieren kosten niet beperkt tot kosten van louter administratieve aard, laat staan tot kosten die verband houden met machtigingen of gebruiksrechten.

42. De teleologische uitlegging van artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 22 van richtlijn 97/67 biedt steun voor het standpunt dat de NRI's in de postsector door deze bepalingen in staat worden gesteld hun algemene taken uit te voeren, dat wil zeggen het doen nakomen van de uit richtlijn 97/67 voortvloeiende verplichtingen. [29] Daartoe moeten zij over voldoende financiering beschikken om de transversale kosten die zij voor de uitvoering van hun taken maken, en zonder welke zij eenvoudigweg niet zouden kunnen handelen, te dekken.

43. Derhalve is er geen enkele reden om de transversale kosten (dat wil zeggen de gemeenschappelijke kosten, die niet specifiek bestemd zijn voor een regelgevende of toezichthoudende activiteit) die de NRI's in de postsector maken om hun institutionele bevoegdheden uit te oefenen, niet aan te merken als bedrijfskosten. Ik ben het eens met de Commissie wanneer zij wijst op het nauwe verband tussen deze categorie kosten, die voorafgaand aan enige andere activiteit worden gemaakt, en de taken van de NRI.

44. Tot slot is het zo dat, wanneer een NRI (zoals AGCOM) taken uitoefent in andere domeinen dan de postsector, de indirecte kosten evenredig worden verdeeld over alle betrokken sectoren, zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt.

C. Eerste prejudiciële vraag

45. De verwijzende rechter wenst te vernemen of richtlijn 97/67 in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de financiering van de NRI voor de postsector enkel wordt verstrekt door particuliere dienstenaanbieders, met uitsluiting van elke vorm van publieke financiering ten laste van de staatsbegroting.

46. Het antwoord op deze eerste vraag is impliciet vervat in het – op artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 22 van richtlijn 97/67 gebaseerde – antwoord dat ik voor de tweede vraag heb voorgesteld.

[28] Andere aspecten van de rechtspraak van het Hof betreffende NRI's voor elektronische communicatie kunnen immers moeiteloos worden toegepast op de postsector. Zie de punten 72 en 79 van deze conclusie.

[29] Met name het instellen van controle- en reguleringsprocedures om het aanbieden van de universele dienst te waarborgen en het doen naleven van de mededingingsregels in de postsector (artikel 22, lid 2, van richtlijn 97/67).

47. Indien de bedrijfskosten van de NRI's in de postsector bestaan uit de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit hun regelgevende en toezichthoudende werkzaamheden én die welke voortvloeien uit hun administratieve en besluitvormingsstructuur, moeten particuliere exploitanten in beginsel de volledige financiering van de NRI dragen.

48. De vraag van de verwijzende rechter (kunnen alle kosten van de NRI's worden afgewenteld op particuliere exploitanten, met uitsluiting van publieke financiering?) zou derhalve bevestigend kunnen worden beantwoord.

49. Aan dit antwoord wordt niet afgedaan door het feit dat in artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 de term „in voorkomend geval" wordt gebruikt in verband met het financieringsmechanisme voor de NRI's. Met deze term wordt erkend dat de lidstaten krachtens richtlijn 97/67 verschillende methoden kunnen kiezen. [30]

50. Bijgevolg moet de omvang van de in artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 neergelegde verplichting om „financieel […] bij te dragen" worden bepaald.

51. De letterlijke bewoordingen van deze zinsnede zouden steun kunnen bieden voor een restrictieve uitlegging, namelijk dat de exploitanten *een deel* van de bedrijfskosten van de NRI's moeten financieren, maar *niet alle* bedrijfskosten.

52. Aangezien de letterlijke uitlegging niet doorslaggevend is, moet artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 wederom worden uitgelegd op basis van de algemene opzet en de doelstelling ervan.

53. Uitgaande van de aanname dat het begrip „bedrijfskosten" alle kosten omvat die door de NRI's in de postsector bij de uitvoering van hun taken worden gemaakt, kan worden gesteld dat de lidstaten de mogelijkheid behouden om te kiezen tussen:

– een stelsel van strikt particuliere financiering, door middel van verplichte bijdragen van de exploitanten van postdiensten;

– een stelsel van publieke financiering, ten laste van de nationale begroting;

– een gemengd stelsel van publieke en particuliere medefinanciering (uit respectievelijk de nationale begroting en bijdragen van de exploitanten in de postsector). In dit model zou niets eraan in de weg staan dat de transversale kosten worden gefinancierd uit publieke middelen en de regelgevings- en toezichtskosten door particuliere exploitanten.

54. Volgens door de Commissie verstrekte gegevens, die zijn gebaseerd op een recente studie [31], hebben vijftien lidstaten gekozen voor een volledig particulier financieringsstelsel, hebben zes lidstaten de voorkeur gegeven aan een publiek stelsel en hebben vijf lidstaten geopteerd voor een gemengd stelsel (waarbij in vier daarvan het merendeel van de financiering ten laste van de exploitanten van postdiensten komt).

[30] Zoals dat voor elke andere belasting geldt, hebben de vastgestelde bijdragen voor de bekostiging van publieke taken onmiskenbaar een politieke component. Een bijdrage zoals die welke door Italië is goedgekeurd en die gebaseerd is op de inkomsten van de exploitanten van postdiensten en wordt berekend als 0,x % van die inkomsten, lijkt geen negatief effect te hebben op het concurrentievermogen van de exploitanten in de sector of hun voortbestaan te bedreigen.

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

55. Naar mijn oordeel vereist of belet artikel 9 van richtlijn 97/67 op geen enkele wijze een keuze voor het ene of het andere financieringsmodel voor de NRI's. Lid 3 van dat artikel vereist enkel dat de onafhankelijkheid en de werking van deze instanties worden gewaarborgd en dat de elementen van het gekozen stelsel „transparant, toegankelijk, niet-discriminerend, evenredig, precies en ondubbelzinnig, van tevoren openbaar gemaakt en op objectieve criteria gebaseerd" zijn.

56. Nogmaals gezegd zij dat niets een lidstaat belet om een publiek of een gemengd stelsel in te voeren: beide zijn in overeenstemming met het doel van richtlijn 97/67, volgens welke NRI's onafhankelijk moeten zijn van de exploitanten in de postsector [32] om ervoor te zorgen dat zij hun regelgevende en toezichthoudende taken naar behoren kunnen vervullen. Beide stelsels komen mij voor als verenigbaar met artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, aangezien zij de onafhankelijkheid van de NRI's jegens de exploitanten in de postsector en de goede werking van de NRI's waarborgen.

57. Dat geldt ook voor de verenigbaarheid van stelsels met strikt particuliere financiering (zoals het Italiaanse stelsel), mits deze de onafhankelijkheid van de NRI waarborgen en ervoor zorgen dat die NRI in de praktijk beschikt over de middelen die nodig zijn om haar taken te kunnen uitvoeren. [33]

58. In werkelijkheid is de financieringsbron van een NRI niet noodzakelijkerwijs bepalend voor haar onafhankelijkheid. [34] Wat moet worden bereikt, is dat de NRI over de benodigde financiële middelen beschikt opdat zij zich kan onttrekken aan ongepaste beïnvloeding door de belangrijkste marktdeelnemers en andere overheidsinstanties. [35]

59. Het is juist dat de kans dat een NRI haar activiteiten „geblokkeerd" ziet worden groter is wanneer haar financiering exclusief afhankelijk is van de bijdragen van exploitanten in de postsector. De verwijzende rechter merkt op [36] dat de situatie in Italië daar een goed voorbeeld van is: volgens AGCOM zelf heeft zij, sinds zij in 2012 de Italiaanse NRI voor de postsector is geworden, geen enkele bijdrage van particuliere exploitanten van postdiensten kunnen innen en haar regelgevende en toezichthoudende taken moeten uitoefenen met financiële middelen die afkomstig waren uit andere sectoren of uit haar reserves. AGCOM geeft aan dat het onvermogen om bijdragen van de exploitanten te innen ertoe zal leiden dat zij haar taken in de Italiaanse postsector niet kan uitoefenen. [37]

[32] In overweging 47 van richtlijn 2008/6 wordt de nadruk gelegd op de onafhankelijkheid en autonomie van de NRI's: „Overeenkomstig het beginsel van scheiding van regelgevende en operationele taken dienen de lidstaten de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties te waarborgen teneinde ervoor te zorgen dat hun besluiten onpartijdig zijn."

[33] In overweging 47 van richtlijn 2008/6 staat te lezen dat „[d]e nationale regelgevende instanties […] met de nodige middelen (personeel, deskundigheid en geldelijke middelen) [dienen] te worden toegerust om de hun opgedragen taken te kunnen uitvoeren".

[34] OESO, *The Governance of Regulators – Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Parijs, 2016, te vinden op https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, blz. 79-80, en OESO, *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*, OECD Publishing, Parijs, 2017, te vinden op https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creating-a-culture-of-independence_9789264274198-en, blz. 27-28.

[35] OESO, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Parijs, 2022, te vinden op https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52, blz. 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] Punt 78 van de verwijzingsbeslissing.

[37] De economische blokkade van een met particuliere bijdragen gefinancierde NRI kan zich voordoen, ook al worden de bijdragen geïnd van overheidswege, als de inning stil komt te liggen als gevolg van gerechtelijke procedures die zich uitstrekken in de tijd. In een dergelijke context zou de onwillende houding van de exploitanten in de postsector, als de enige financiers van de NRI, bij gebreke van andere maatregelen de NRI kunnen belemmeren of zelfs beletten haar regelgevende en toezichthoudende taken uit te voeren (zie punt 78 van de verwijzingsbeslissing).

60. Die situatie lijkt echter voort te vloeien uit een specifiek (en ongewild) probleem in het Italiaanse financieringsstelsel, en niet uit een structurele tekortkoming van het gekozen model. Dat probleem zou kunnen worden verholpen door de inningsbevoegdheden van de NRI te versterken.

61. Ik ben dan ook van oordeel dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, gelezen in samenhang met artikel 22 van richtlijn 97/67, de lidstaten vrij laat in hun keuze voor een bepaald stelsel voor de financiering van de NRI's in de postsector. Wanneer een lidstaat kiest voor strikt particuliere financiering, door middel van verplichte bijdragen van exploitanten van postdiensten, moet hij de nodige maatregelen treffen om in ieder geval de onafhankelijkheid en de goede werking van de NRI te waarborgen. Die maatregelen moeten voldoende doeltreffend zijn om pogingen tot blokkering van de activiteiten van de NRI te voorkomen.

62. Indien het Hof de door mij voorgestelde uitlegging niet zou volgen en tot het oordeel zou komen dat het begrip „bedrijfskosten" enkel betrekking heeft op kosten die voortvloeien uit de regelgevende en toezichthoudende activiteiten van de NRI's, moeten hun transversale kosten worden gedragen door de staat middels publieke financiering, zodat de goede werking van de NRI wordt gewaarborgd.

D. Derde prejudiciële vraag

63. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, alsmede artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en lid 3, en artikel 22 van richtlijn 97/67 niet in de weg staan aan een financieringsstelsel voor de NRI op basis van verplichte bijdragen van exploitanten van postdiensten dat:

– geen rekening houdt met de mate waarin de NRI toezicht houdt op de verschillende typen postdiensten en deze heeft gereguleerd, en

– geen onderscheid maakt tussen de positie van aanbieders van expres- en koeriersdiensten en die van aanbieders van de universele dienst.

64. Richtlijn 97/67 voorziet niet in een specifieke berekeningsmethode voor de bijdragen die aan exploitanten van postdiensten worden opgelegd ter financiering van de NRI. Artikel 9, lid 3, vereist slechts, zoals ik reeds heb onderstreept, dat er berekeningscriteria worden vastgesteld die „transparant, toegankelijk, niet-discriminerend, evenredig, precies en ondubbelzinnig, van tevoren openbaar gemaakt en op objectieve criteria gebaseerd" zijn.

1. Gelijkheidsbeginsel

65. Het beginsel van gelijke behandeling vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [38]

[38] Arresten van 12 november 2014, Guardian Industries en Guardian Europe/Commissie (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, punt 51); 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 35), en 7 maart 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punt 41).

66. De Italiaanse exploitanten van expres- en koeriersdiensten zijn van mening dat zij niet op dezelfde wijze mogen worden belast met bijdragen ten bate van de NRI als exploitanten van de universele dienst, aangezien deze twee typen exploitanten zich in verschillende situaties bevinden. Volgens hen zijn de regelgevende en toezichthoudende activiteiten die de NRI ten aanzien van exploitanten van de universele dienst verricht veel uitgebreider.

67. Ik breng in herinnering dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 97/67 de lidstaten toestaat om ondernemingen in de postsector te onderwerpen aan algemene machtigingen om diensten te verrichten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen. Artikel 9, lid 2, eerste alinea, verleent de lidstaten de bevoegdheid om machtigingsprocedures in te stellen voor diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen. [39]

68. Volgens overweging 18 van richtlijn 97/67 ligt het wezenlijke verschil tussen expres- en koeriersdiensten en de universele postdienst in de waarde (in welke vorm dan ook) die door expres- en koeriersdiensten wordt toegevoegd en door klanten wordt waargenomen. Bij dergelijke prestaties gaat het om specifieke, van de dienst van algemeen belang scheidbare diensten die voldoen aan speciale behoeften van marktdeelnemers en een aantal aanvullende prestaties vereisen die de traditionele post niet aanbiedt. [40]

69. De verschillen tussen expres- en koeriersdiensten en universele postdiensten [41] plaatsen exploitanten in de twee categorieën echter niet in verschillende situaties aangaande hun verplichting om de kosten van de NRI's te dragen. Met andere woorden: dat verschil hoeft zich niet noodzakelijkerwijs te vertalen in een hogere of lagere bijdrage aan de financiering van de NRI.

70. De regelgevende en toezichthoudende activiteit van een NRI wordt uitgeoefend voor de postsector als geheel, zowel ten aanzien van de universele dienst als ten aanzien van expres- en koeriersdiensten. [42]

71. De berekeningsmethode voor de bijdragen ter financiering van de NRI bevat geen discriminerende elementen, aangezien deze is gebaseerd op een percentage dat identiek is voor alle exploitanten van postdiensten en wordt toegepast op de door elk van hen verkregen inkomsten. Het Hof heeft het niet-discriminerende, objectieve en transparante karakter van deze berekeningsmethode reeds bevestigd met betrekking tot soortgelijke heffingen die aan de betrokken exploitanten worden opgelegd voor de financiering van NRI's in andere economische sectoren. [43]

[39] Arrest van 16 november 2016, DHL Express (Oostenrijk) (C-2/15, EU:C:2016:880, punt 20).

[40] Arresten van 31 mei 2018, Confetra e.a. (C-259/16 en C-260/16, EU:C:2018:370, punt 38), en 21 november 2019, Deutsche Post e.a. (C-203/18 en C-374/18, EU:C:2019:999, punt 65).

[41] De postsector ontwikkelt zich snel en de activiteiten van aanbieders van de universele dienst en exploitanten van expres- en koeriersdiensten tenderen naar convergentie.

[42] Met de wijziging van richtlijn 97/67 bij richtlijn 2008/6 beoogde de Uniewetgever volgens de overwegingen 13 en 16 van richtlijn 2008/6 de liberalisering van de markt voor postdiensten te voltooien en de einddatum voor de volledige totstandbrenging van de interne postmarkt te bevestigen, door niet alleen de laatste obstakels voor de volledige openstelling van de markt voor bepaalde aanbieders van de universele dienst weg te werken, maar ook alle andere belemmeringen voor het aanbieden van postdiensten op te heffen. Zie in dit verband arrest van 27 maart 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, punt 31).

[43] Arrest van 21 juli 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, punten 31 en 32): „Wat de vraag betreft of de lidstaten het recht hebben om, zoals de in het hoofdgeding [in die zaak] aan de orde zijnde wettelijke regeling doet, het bedrag van deze heffing vast te stellen op basis van de bruto-exploitatie-inkomsten van de heffingplichtigen, moet […] worden aangenomen dat het om een objectief, transparant en niet-discriminerend criterium gaat. Voorts staat dit criterium, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft beklemtoond, niet los van de door de bevoegde nationale autoriteit gemaakte kosten. […] Bijgevolg kan richtlijn [97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (PB 1997, L 117, blz. 15)] zich er niet tegen verzetten dat de lidstaten krachtens artikel 6 van deze richtlijn het bedrag van een heffing vaststellen op basis van de bruto-exploitatie-inkomsten van de heffingplichtigen."

2. Evenredigheidsbeginsel

72. Volgens het Hof is het, voor het beoordelen van de evenredigheid van een nationale regeling, zoals die welke waarbij in Italië richtlijn 97/67 met betrekking tot vergunningen voor het verrichten van postdiensten is omgezet, „de taak van de verwijzende rechter […] om in het kader van een volledige beoordeling van alle relevante omstandigheden rechtens en feitelijk na te gaan of een dergelijke regeling geschikt is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze te bereiken”. [44]

73. Wat betreft de geschiktheid van een nationale regeling „om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, [is deze] slechts geschikt […] om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen wanneer de verwezenlijking ervan coherent en systematisch wordt nagestreefd”. [45]

74. Het doel van het Italiaanse postmodel (particuliere financiering) is om de bedrijfskosten van de NRI voor de postsector te dekken, zoals hierboven is uiteengezet. De verplichting tot betaling van de bijdragen, die op alle exploitanten in de sector rust, is in beginsel [46] geschikt om de uitoefening van de taken van de NRI te waarborgen.

75. Volgens de informatie in de stukken van het dossier is de bijdrage die door de Italiaanse wetgeving wordt opgelegd niet hoger dan de door andere lidstaten aan particuliere exploitanten in rekening gebrachte bijdrage ter financiering van hun NRI voor de postsector.

76. Wat hier aan de orde is, is de vraag of de verplichting voor alle exploitanten van postdiensten om op basis van hun inkomsten bij te dragen, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen exploitanten van de universele dienst en exploitanten van expres- en koeriersdiensten, verder gaat dan nodig is om een adequate financiering van de NRI te verwezenlijken.

77. Mijns inziens is het litigieuze stelsel niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het optreden van de NRI tot doel heeft om de liberalisering van de postsector in zijn geheel te waarborgen en zich uitstrekt tot alle exploitanten van postdiensten.

78. De volgende argumenten verstevigen mijn overtuiging:

– De activiteiten van aanbieders van de universele postdienst zijn weliswaar sterker gereguleerd, maar daar staat tegenover dat de liberalisering van de postsector aanbieders van expres- en koeriersdiensten sterker heeft bevoordeeld.

– Bovendien is het, zoals het Hof heeft verklaard in verband met de financiering van de NRI's voor de elektronischecommunicatiesector, niet noodzakelijk dat er een nauwkeurig verband bestaat tussen het bedrag van de aan de exploitant opgelegde bijdrage en de werkelijk door de NRI met betrekking tot die exploitant gemaakte kosten. [47] Deze redenering kan eenvoudig worden geëxtrapoleerd naar richtlijn 97/67.

[44] Arrest van 31 mei 2018, Confetra e.a. (C-259/16 en C-260/16, EU:C:2018:370, punt 49).

[45] Arrest van 31 mei 2018, Confetra e.a. (C-259/16 en C-260/16, EU:C:2018:370, punt 50).

[46] Met de nuances die ik heb aangebracht in de punten 60 tot en met 62 van deze conclusie.

[47] Arrest van 21 juli 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, punt 28): „[R]ichtlijn 97/13 [kan] echter niet aldus worden uitgelegd dat er een nauwkeurig verband moet bestaan tussen het bedrag van de aan een heffingplichtige exploitant opgelegde heffing en de door [de] bevoegde nationale autoriteit met betrekking tot deze exploitant voor een bepaalde periode werkelijk gemaakte kosten, aangezien geen enkele bepaling van richtlijn 97/13 een dergelijk verband eist”. Precies hetzelfde geldt voor richtlijn 97/67.

V. Conclusie

79. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de vragen van de Consiglio di Stato te beantwoorden als volgt:

„Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, juncto artikel 22 van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap,

moet aldus worden uitgelegd dat

– het begrip ‚bedrijfskosten' van de nationale regelgevende instanties voor de postsector, welke kosten kunnen worden gefinancierd door de aanbieders van postdiensten, zowel de kosten voor de regelgevingswerkzaamheden met betrekking tot postdiensten die binnen en buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen als de transversale kosten die voortvloeien uit de administratieve en beleidsstructuren van die instanties omvat;

– een nationale regeling op grond waarvan aanbieders van postdiensten verplicht worden om bij te dragen aan de financiering van de bedrijfskosten van de nationale regelgevende instantie en elke vorm van publieke financiering is uitgesloten, verenigbaar is met het Unierecht, mits de lidstaat de nodige maatregelen neemt om de onafhankelijkheid van die instantie en de beschikbaarheid van voldoende middelen voor de uitvoering van haar taken te waarborgen, en

– ook een stelsel voor de financiering van de nationale regelgevende instantie van een lidstaat waarbij aan exploitanten van postdiensten bijdragen worden opgelegd die worden berekend als 0,x % van hun inkomsten, maar er geen rekening wordt gehouden met de mate van regulering van en toezicht op de verschillende typen postdiensten en ook geen onderscheid wordt gemaakt tussen aanbieders van de universele postdienst en exploitanten van expres- en koeriersdiensten, verenigbaar is met het Unierecht, met name met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie."