CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 23 martie 2023 [1]

**Cauza 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**
**împotriva**
**Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,**
**Presidenza del Consiglio dei ministri,**
**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**
**Ministero dello Sviluppo Economico,**
**cu participarea:**
**Nexive SpA**

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Trimitere preliminară – Servicii poștale în Uniunea Europeană – Finanțarea autorității de reglementare a sectorului poștal – Necesitatea unei finanțări publice – Obligația întreprinderilor din sector de a contribui la cheltuielile de funcționare a autorității de reglementare a sectorului poștal – Sarcină financiară suportată exclusiv de furnizorii de servicii poștale, fără a se face distincție între furnizorii de serviciu universal și furnizorii de serviciu de curierat expres"

[1] Limba originală: spaniola.

1. În Italia, operatorii economici privați din sectorul poștal au obligația de a contribui financiar la costurile autorității naționale de reglementare (denumită în continuare „ANR”), fără nicio cofinanțare publică. Această obligație se aplică atât furnizorilor de servicii de curierat expres, cât și furnizorilor de serviciu universal.

2. Prin prezenta cerere de decizie preliminară se solicită Curții, în esență, să stabilească dacă reglementarea națională aplicată în litigiul principal este compatibilă cu Directiva 97/67/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE [2], precum și cu principiile proporționalității și nediscriminării.

## I. Cadrul normativ

### *A. Dreptul Uniunii. Directiva 97/67 (modificată)*

3. Potrivit articolului 9:

„(1) În ceea ce privește serviciile care sunt în afara sferei serviciului universal, statele membre pot introduce autorizații generale în măsura necesară pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale.

(2) În ceea ce privește serviciile din sfera serviciului universal, statele membre pot introduce proceduri de autorizare, inclusiv licențe individuale, în măsura necesară pentru a garanta respectarea cerințelor esențiale și a asigura furnizarea serviciului universal.

Acordarea autorizațiilor poate:

[…]

– după caz, să fie supusă unei obligații de a contribui financiar la costurile operaționale ale autorității naționale de reglementare menționate la articolul 22,

[…]

Obligațiile și cerințele enunțate la prima liniuță și la articolul 3 pot fi impuse numai furnizorilor de serviciu universal desemnați.

[…]

(3) Procedurile, obligațiile și cerințele prevăzute la alineatele (1) și (2) sunt transparente, accesibile, nediscriminatorii, proporționale, precise și lipsite de ambiguitate, făcute publice în prealabil și bazate pe criterii obiective. […].”

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului (JO 1998, L 15, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 12), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității (JO 2008, L 52, p. 3) (denumită în continuare „Directiva 97/67”).

4. Articolul 22 prevede:

„(1) Fiecare stat membru desemnează una sau mai multe autorități naționale de reglementare pentru sectorul poștal, care sunt distincte legal și independente operațional de operatorii poștali. […]

[…]

(2) Autoritățile naționale de reglementare au sarcina specială de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din prezenta directivă, în special prin stabilirea de proceduri de monitorizare și de reglementare, pentru a garanta furnizarea serviciului universal. De asemenea, acestea pot fi însărcinate cu asigurarea conformității cu normele de concurență în sectorul poștal.

[…]”

## *B. Dreptul național*

5. Directiva 97/67 a fost transpusă în dreptul italian prin Decretul legislativ nr. 261 din 22 iulie 1999[3], care la articolul 2 alineatul 1 prevede că „autoritatea de reglementare a sectorului poștal este Ministerul Comunicațiilor”.

6. Articolul 1 din Decretul legislativ nr. 58 din 31 martie 2011[4] a modificat articolul 2 din Decretul legislativ nr. 261 din 22 iulie 1999, stabilind că:

– „Se înființează Agenția Națională de Reglementare pentru Sectorul Poștal […] care este desemnată ca autoritate națională de reglementare pentru sectorul poștal în sensul articolului 22 din Directiva 97/67/CEE, cu modificările ulterioare” (alineatul 1);

– „Funcțiile […] exercitate de Ministerul Dezvoltării Economice […], cu resursele umane, financiare și funcționale aferente, se transferă agenției” (alineatul 12);

– „Costurile operaționale ale agenției vor fi acoperite: a) dintr-un fond specific inclus în bugetul Ministerului Dezvoltării Economice, căruia i se vor aloca resursele financiare menționate la alineatul 12; b) printr-o contribuție care nu va depăși 1 ‰ din veniturile ultimului exercițiu financiar aferente sectorului poștal, plătită de toți operatorii economici din sector […]” (alineatul 14);

– „Cuantumul resurselor financiare prevăzute la alineatul 12 se va stabili prin decret al ministrului economiei și finanțelor” (alineatul 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 (Decretul legislativ nr. 261 din 22 iulie 1999 – Punerea în aplicare a Directivei 97/67/CE […]) (GURI nr. 182 din 5 august 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 (Decretul legislativ nr. 58 din 31 martie 2011 – Punerea în aplicare a Directivei 2008/6/CE […]) (GURI nr. 98 din 24 aprilie 2011)

7. Activitățile și competențele agenției naționale din sectorul poștal au fost transferate către Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoritatea de supraveghere în domeniul comunicațiilor, denumită în continuare „AGCOM”)[5] prin Decretul-lege nr. 201 din 6 decembrie 2011[6]. Normele în vigoare privind finanțarea agenției menționate nu au fost însă modificate.

8. Alineatele 65 și 66 ale articolului 1 din Legea nr. 266 din 23 decembrie 2005[7] au prevăzut:

– „65. Începând cu anul 2007, costurile operaționale […] ale Autorității de supraveghere în domeniul comunicațiilor […] sunt finanțate de piața vizată pentru partea neacoperită de finanțarea de la bugetul statului, conform modalităților prevăzute de reglementarea în vigoare și în cuantumurile de contribuție stabilite prin decizia autorității, cu respectarea limitelor maxime prevăzute de lege, plătite direct autorității menționate […]”.

– „66. De la prima aplicare în anul 2006, cuantumul contribuției datorate de operatorii din sectorul comunicațiilor […] este stabilit la 1,5 ‰ din veniturile înregistrate în ultimul bilanț anterior intrării în vigoare a prezentei legi. Pentru anii următori, eventualele variații ale cuantumului și ale modalităților contribuției vor fi adoptate de [AGCOM] în conformitate cu alineatul 65, în limita unui procent de 2 ‰ din veniturile înregistrate în ultimul bilanț anterior adoptării deciziei”.

9. Modificarea finanțării AGCOM a intervenit în temeiul articolului 65 din Decretul-lege nr. 50 din 24 aprilie 2017[8], după cum urmează:

„1. Începând cu anul 2017, costurile operaționale ale Autorității de supraveghere în domeniul comunicațiilor care au legătură cu atribuțiile sale de autoritate națională de reglementare pentru sectorul poștal sunt acoperite exclusiv în conformitate cu modalitățile prevăzute la articolul 1 alineatul 65 și alineatul 66 teza a doua din Legea nr. 266 din 23 decembrie 2005, prin raportare la veniturile obținute de operatorii din sectorul poștal. Se abrogă dispozițiile articolului 2 alineatele 6-21 și ale articolului 15 alineatul 2 bis din Decretul legislativ nr. 261 din 22 iulie 1999.”

10. Această modificare a eliminat sistemul mixt public-privat de finanțare a autorității de reglementare și a aliniat contribuția la AGCOM a operatorilor din sectorul poștal cu cea a celorlalte sectoare economice aflate sub supravegherea acesteia.

[5] AGCOM a fost înființată prin articolul 1 alineatul 1 din legge n. 249, di Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Legea nr. 249 din 13 iulie 1997 privind instituirea Autorității de supraveghere în domeniul comunicațiilor și de reglementare a sistemelor de telecomunicații și de radioteleviziune) (GURI nr. 177 din 31 iulie 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 (Decretul-lege nr. 201 din 6 decembrie 2011 – Dispoziții urgente privind creșterea, echitatea și consolidarea conturilor publice) (GURI nr. 284 din 6 decembrie 2011), aprobat cu modificări prin Legea nr. 214 din 22 decembrie 2011 (GURI nr. 300 din 27 decembrie 2011).

[7] Legge n. 266, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)” [Legea nr. 266 din 23 decembrie 2005 – Dispoziții privind elaborarea bugetului anual și plurianual al statului (Legea finanțelor din 2006)] (GURI nr. 302 din 29 decembrie 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 (Decretul-lege nr. 50 din 24 aprilie 2017 – Dispoziții urgente în materie financiară, inițiative în favoarea entităților teritoriale, intervenții suplimentare în favoarea zonelor afectate de evenimente seismice și măsuri de dezvoltare) (GURI, serie generală, nr. 95 din 24 aprilie 2017, supliment ordinar nr. 20), aprobat cu modificări prin Legea nr. 96 din 21 iunie 2017 (GURI nr. 144 din 23 iunie 2017).

## II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

11. În anii 2017 și 2018, AGCOM a adoptat deciziile nr. 182/17/CONS, nr. 427/17/CONS și nr. 528/18/CONS (denumite în continuare „deciziile”), prin care a stabilit cuantumul și modalitățile unei contribuții care trebuia să îi fie plătită de operatorii economici privați din sectorul serviciilor poștale pentru anii 2017, 2018 și, respectiv, 2019. Concret, AGCOM a stabilit o cotă de 1,4 ‰ (din veniturile declarate de fiecare operator) pentru anii 2017 și 2018 și de 1,35 ‰ pentru anul 2019.

12. Deciziile:

– i-au identificat drept debitori ai plății contribuției menționate atât pe furnizorii de serviciu universal, cât și pe ceilalți operatori economici privați din sectorul serviciilor poștale care dețin o autorizație;

– au stabilit cuantumul contribuției astfel încât contribuția operatorilor economici să permită acoperirea integrală a costurilor activităților AGCOM din sectorul respectiv, fără nicio cofinanțare publică.

13. Aceste costuri au fost calculate luând în considerare nu numai activitățile legate direct de reglementarea pieței serviciilor poștale, ci și serviciile comune diferitelor domenii ale AGCOM, cum ar fi utilizarea imobilelor și activitățile de secretariat. Costurile indirecte care decurg din serviciile comune au fost repartizate între diferitele piețe reglementate de AGCOM în mod proporțional.

14. Anumiți operatori economici privați care prestează servicii de curierat expres care nu intră în sfera serviciului universal au contestat deciziile în fața Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).

15. Concret, obiecțiile lor s-au referit la:

– faptul că deciziile stabileau un sistem de contribuții în întregime în sarcina operatorilor de pe piață, cu excluderea oricărei contribuții din partea statului;

– faptul că costurile eligibile erau mai mari decât cele legate de activitățile de reglementare ale AGCOM pe piața serviciilor poștale;

– asimilarea furnizorilor de servicii de curierat expres cu furnizorii de serviciu universal.

16. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) a respins acțiunile, considerând în esență că:

– legislația națională aplicabilă *ratione temporis* nu impune nicio obligație de cofinanțare de către stat a activităților AGCOM și nici nu autorizează AGCOM să stabilească o rată de contribuție care să fie suportată de stat în absența unei dispoziții în acest sens în legea bugetară anuală;

– articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 permite statelor membre să acopere costurile ANR prin finanțarea care provine de la operatorii de pe piața reglementată de autoritatea menționată;

– serviciile prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 97/67 nu se referă numai la serviciul universal;

– costurile aferente serviciilor de curierat expres și costurile operaționale indirecte, repartizate în mod proporțional, constituie de asemenea costuri finanțabile.

17. Reclamanții au formulat apel împotriva hotărârii primei instanțe în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care adresează Curții următoarele întrebări:

„1) Articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță și alineatul (3), precum și articolul 22 din Directiva 97/67/CE […], astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE […], trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în vigoare în dreptul italian (prevăzută la articolul 1 alineatele 65 și 66 din Legea nr. 266 din 23 decembrie 2005 și la articolul 65 din Decretul-lege nr. 50 din 24 aprilie 2017, aprobat cu modificări prin Legea nr. 96 din 21 iunie 2017), care permite să se impună exclusiv furnizorilor din sectorul poștal, inclusiv celor care nu furnizează servicii care intră în sfera serviciului universal, obligația de a contribui financiar la costurile operaționale ale autorității de reglementare a sectorului poștal, recunoscându-se astfel posibilitatea de a se exclude orice formă de cofinanțare publică de la bugetul de stat?

2) Articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță și articolul 22 din Directiva 97/67/CE […], astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE […], trebuie interpretate în sensul că permit ca în costurile operaționale care pot fi finanțate de furnizorii de servicii poștale să fie incluse și costurile care trebuie suportate pentru activitățile de reglementare privind serviciile poștale care nu intră în sfera serviciului universal, precum și costurile structurilor administrative și de elaborare a politicilor (așa-numitele structuri «transversale») ale căror activități, deși nu vizează direct reglementarea pieței serviciilor poștale, sunt totuși destinate îndeplinirii competențelor instituționale ale autorității în ansamblul lor, astfel încât este posibil ca ele să fie imputate indirect și parțial (prorata) sectorului serviciilor poștale?

3) Principiul proporționalității, principiul nediscriminării, articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță și al treilea paragraf și articolul 22 din Directiva 97/67/CE […], astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE […], se opun unei legislații naționale precum cea italiană (prevăzută la articolul 1 alineatele 65 și 66 din Legea nr. 266 din 23 decembrie 2005 și la articolul 65 din Decretul-lege nr. 50 din 24 aprilie 2017, aprobat cu modificări prin Legea nr. 96 din 21 iunie 2017), care impune furnizorilor din sectorul poștal obligația de a contribui la finanțarea autorității de reglementare pentru sectorul poștal, fără posibilitatea de a se face distincție între poziția furnizorilor de servicii de curierat expres și poziția furnizorilor de serviciu universal și, prin urmare, fără posibilitatea de a se valorifica intensitatea diferită a activității de reglementare desfășurate de autoritatea națională de reglementare în raport cu diferitele tipuri de servicii poștale?”

## III. Procedura în fața Curții

18. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 31 martie 2022.

19. Au formulat observații scrise General Logistic System Enterprises Srl și General Logistic System Italy SpA, BRT SpA, la Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) și alții, guvernele belgian, elen, italian, lituanian, norvegian și portughez, precum și Comisia Europeană.

20. S-a considerat că nu se impune organizarea unei ședințe.

## IV. Apreciere

### *A. Observații introductive*

21. Directiva 97/67, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6, permite statelor membre să supună acordarea de licențe operatorilor din sectorul poștal, „după caz", „unei obligații de a contribui financiar la costurile operaționale ale [ANR]" [9].

22. Avocatul general Mengozzi a atras anterior atenția asupra dificultăților de interpretare a articolului 9 alineatul (2) din Directiva 97/67 din cauza modului neclar de redactare [10]. Prezenta cauză confirmă afirmația sa.

23. În cadrul examinării întrebărilor formulate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), considerăm că este preferabil să începem cu a doua întrebare, pentru a clarifica tipurile de cheltuieli ale ANR-urilor pentru sectorul poștal care trebuie finanțate de operatorii din acest sector [11]. Vom analiza apoi dacă Directiva 97/67 impune în mod obligatoriu un nivel minim de finanțare a ANR-urilor prin intermediul fondurilor publice. În cele din urmă, vom analiza dacă toți operatorii din sectorul poștal trebuie să contribuie în funcție de venituri sau dacă este necesar să se facă o distincție între furnizorii de serviciu universal și cei de curierat expres.

### *B. A doua întrebare preliminară*

24. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 coroborat cu articolul 22 din aceasta include în costurile operaționale ale ANR-urilor care sunt finanțate de furnizorii de servicii poștale:

– costurile suportate pentru activitățile de reglementare privind serviciile poștale care nu intră în sfera serviciului universa;.

– „costurile structurilor administrative și de elaborare a politicilor (așa-numitele structuri «transversale») ale căror activități, deși nu vizează direct reglementarea pieței serviciilor poștale, sunt totuși destinate îndeplinirii competențelor instituționale ale autorității în ansamblul lor, astfel încât este posibil ca ele să fie imputate indirect și parțial (prorata) sectorului serviciilor poștale".

[9] Articolul 9 alineatul (2) a patra liniuță din Directiva 97/67. Potrivit articolului 22 alineatul (1) din aceeași directivă, statele membre desemnează ANR.

[10] Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate la 16 martie 2016 în cauza DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, punctul 22).

[11] Este necesar să se clarifice dacă ar trebui să fie vorba despre toate cheltuielile, inclusiv cheltuielile generale (comune), sau numai de costurile strict legate de funcțiile ANR pentru sectorul poștal. În acest scop, va fi esențial să se interpreteze noțiunea neclară de „costuri operaționale" utilizată în Directiva 97/67.

*1. Costuri suportate pentru activitățile de reglementare ale ANR-urilor privind serviciile poștale care nu intră în sfera serviciului universal*

25. În legătură cu această categorie, considerăm că jurisprudența Curții este concludentă: „în ceea ce privește obligația specifică de a contribui la finanțarea autorității de reglementare responsabile de sectorul poștal, prevăzută la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 […], trebuie arătat că activitățile care intră în atribuțiile autorităților naționale de reglementare privesc întregul sector poștal, iar nu doar prestările de servicii care intră în sfera serviciului universal” [12].

26. Obligația astfel stabilită este în concordanță cu funcțiile ANR-urilor din sectorul poștal, a căror sarcină este de a asigura respectarea obligațiilor care decurg din Directiva 97/67 și de a garanta respectarea normelor în materie de concurență din acest sector. În acest fel, ele favorizează toți operatorii poștali, nu doar o anumită categorie de operatori.

27. Așadar, articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 trebuie interpretat în sensul că toți furnizorii de servicii poștale, în schimbul beneficiilor pe care le obțin din partea ANR-urilor, pot „fi supuși […] obligației de a contribui la finanțarea activităților acestor autorități” [13].

28. Obligația acoperă, pe scurt, costurile inerente activităților ANR-urilor referitoare la *toate* serviciile poștale, atât cele care intră în sfera serviciului universal, cât și cele care nu intră în sfera acestuia.

*2. Costurile structurilor administrative și de elaborare a politicilor*

29. Mai puțin evident este răspunsul la întrebarea dacă *costurile operaționale* prevăzute la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 includ așa-numitele costuri ale „structurilor administrative și de elaborare a politicilor” (denumite în continuare „costuri transversale”) [14] ale ANR, la care face referire instanța de trimitere.

30. Directiva 97/67 nu definește noțiunea de „costuri operaționale”, cu privire la a cărei interpretare nu sunt de acord părțile care au intervenit în prezenta procedură preliminară:

– pentru Comisie, această categorie include costurile transversale suportate de ANR din cauza activităților de natură administrativă și instituțională, care sunt strâns legate de activitățile de reglementare pe care trebuie să le desfășoare și care le precedă pe acestea;

– în schimb, BRT SpA susține că, dacă legiuitorul ar fi considerat că costurile transversale ale ANR trebuie să fie suportate de operatorii din sectorul poștal, ar fi utilizat o noțiune mai largă decât cea de „costuri operaționale”. În opinia sa, termenul „operațional” înseamnă că servește la efectuarea unei acțiuni concrete și se referă la faza de punere în aplicare practică.

[12] Hotărârea din 16 noiembrie 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, punctul 29).

[13] Hotărârea din 16 noiembrie 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, punctul 31), și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în aceeași cauză (EU:C:2016:168, punctul 46).

[14] În sensul dat acestor termeni de instanța de trimitere.

31. Recurgerea la diferitele versiuni lingvistice nu facilitează o interpretare literală care să clarifice noțiunea [15]. Prin urmare, conform jurisprudenței Curții [16], este necesară o interpretare sistematică și teleologică.

32. Nici Directiva 97/67 ca atare nu oferă elemente pentru o interpretare sistematică ce poate să aducă mai multe clarificări cu privire la semnificația „costurilor operaționale” [17].

33. Este însă adevărat că alte norme ale dreptului Uniunii referitoare la comunicațiile electronice (în special Directiva 2002/21/CE [18] și Directiva 2002/20/CE [19] sau predecesoarele acestora) ar putea oferi orientări utile din punct de vedere sistematic pentru prezenta trimitere preliminară.

34. Aceasta ar fi situația dacă aceste alte reglementări [20], deja interpretate de Curte, ar fi introdus noțiuni analoge care să poată fi extrapolate la sectorul poștal [21].

35. În domeniul comunicațiilor electronice, similar sectorului poștal, se prevede ca operatorii privați să finanțeze ANR-urile aferente. Directiva 2002/20 utilizează în acest sens noțiunea de „costuri administrative” ale ANR-urilor. La fel ca autoritățile din sectorul poștal, cele din sectorul comunicațiilor electronice trebuie să fie imparțiale, independente și finanțate în mod corespunzător [22].

36. Normele care reglementează finanțarea ANR-urilor în sectorul comunicațiilor electronice prevăd în mod specific că contribuțiile operatorilor (taxele datorate pentru susținerea ANR-urilor) sunt limitate la acoperirea anumitor *costuri administrative reale* legate în special de gestionarea autorizațiilor sau a drepturilor de utilizare [23].

[15] În versiunea în limba franceză a Directivei 97/67, „costuri operaționale” se traduce prin „coûts de fonctionnement”, în versiunea în limba italiană prin „costi operativi”, în versiunea în limba germană prin „betrieblichen Aufwendungen”, în versiunea în limba engleză prin „operational costs”, iar în versiunea în limba portugheză prin „custos de funcionamento”.

[16] Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, punctul 42).

[17] Lipsa de claritate a articolului 9 din Directiva 97/67 în această privință contrastează cu reglementarea detaliată a costurilor (directe sau comune) pe care furnizorii de serviciu universal trebuie să le reflecte în sistemele lor de contabilitate (articolul 14).

[18] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (JO 2002, L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, 2002/19/CE privind accesul la rețelele de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (JO 2009, L 337, p. 37).

[19] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea) (JO 2002, L 108, p. 21, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 183), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/140.

[20] Directivele 2002/20 și 2002/21 erau în vigoare la data faptelor din litigiul principal, însă începând din 20 decembrie 2020 au fost abrogate prin Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice (JO 2018, L 321, p. 36).

[21] Între sectorul poștal și cel al comunicațiilor electronice există unele similitudini (în unele state membre, cum ar fi Italia, aceeași ANR supraveghează ambele sectoare), dar și diferențe semnificative. Prin urmare, trebuie să se dea dovadă de prudență în transpunerea soluțiilor care decurg din directive dintr-un sector în altul.

[22] Din articolul 3 alineatele (3) și (3a) din Directiva 2002/21 reiese, în conformitate cu Hotărârea din 28 iulie 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608), punctul 36, că „[Directiva 2002/21] impune în prezent ca, pentru a garanta independența și imparțialitatea ANR-urilor, statele membre să se asigure în esență că toate acestea dispun de *resursele financiare și umane necesare pentru a-și duce la îndeplinire sarcinile care le revin* […]” (sublinierea noastră).

[23] Potrivit considerentului (30) al Directivei 2002/20, „[f]urnizorilor de servicii de comunicații electronice le pot fi impuse taxe administrative în vederea finanțării activităților autorității naționale de reglementare în domeniul gestionării sistemului de autorizare și al acordării dreptului de utilizare. Aceste taxe sunt limitate la acoperirea costurilor administrative efective aferente activităților în cauză. […]”. Considerentul (31) adaugă că „[r]egimul taxelor administrative nu ar trebui să denatureze concurența sau să creeze bariere în calea intrării pe piață”.

37. În fapt, în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2002/20, taxele administrative impuse întreprinderilor pentru finanțarea activităților ANR „acoperă, în total, numai costurile administrative aferente gestionării, controlării și aplicării sistemului de autorizare generală, a drepturilor de utilizare și a obligațiilor specifice menționate la articolul 6 alineatul (2)”[24].

38. Prin urmare, taxele din sectorul comunicațiilor electronice nu pot fi utilizate nici măcar pentru a acoperi cheltuielile legate de alte sarcini decât cele enumerate în această dispoziție și nici, în special, alte tipuri de costuri administrative suportate de ANR[25].

39. Potrivit Curții, din articolul 12 alineatul (2) din Directiva 2002/20 interpretat în lumina considerentului (30) al acesteia reiese că taxele percepute operatorilor de comunicații electronice:

– trebuie să acopere costurile administrative efective care rezultă din activitățile detaliate la alineatul (1) litera (a) al articolului menționat și trebuie să fie echilibrate cu aceste costuri. Astfel, totalitatea veniturilor obținute din taxa în cauză nu poate depăși totalitatea cheltuielilor aferente acestor activități[26];

– pot acoperi costurile inerente tuturor activităților ANR menționate la articolul 12, fără a se limita la costurile ocazionate de activitatea de reglementare *ex ante* a pieței[27].

40. Reclamantele din fața instanței de trimitere care au formulat observații susțin extrapolarea la sectorul poștal a soluției adoptate pentru sectorul comunicațiilor electronice prin articolul 12 din Directiva 2002/20 și prin jurisprudența Curții care îl interpretează.

41. La prima vedere, propunerea de interpretare poate fi considerată atrăgătoare[28], însă nu adecvată: în pofida similitudinilor în ceea ce privește cerințele de independență pentru ANR-urile din sectorul comunicațiilor electronice și din sectorul poștal, normele specifice privind finanțarea acestora diferă:

– taxele impuse operatorilor din sectorul comunicațiilor electronice finanțează, așa cum tocmai am arătat, anumite *costuri administrative*, care sunt specificate la articolul 12 din Directiva 2002/20, aferente gestionării autorizațiilor sau a drepturilor de utilizare, dar nu și alte tipuri de costuri ale ANR în afara celor menționate în articolul respectiv;

– în schimb, la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță și la articolul 22 din Directiva 97/67, legiuitorul Uniunii nu a limitat costurile care pot fi finanțate de operatorii

[24] Aceste costuri „pot include costuri pentru cooperare, armonizare și standardizare internațională, analize de piață, monitorizarea conformității și alte controale de piață, precum și cheltuieli aferente lucrărilor de reglementare ce implică elaborarea și aplicarea legislației secundare și a deciziilor administrative, precum deciziile privind accesul și interconectarea”.

[25] Hotărârea din 18 iulie 2013, Vodafone Omnitel și alții (C-228/12-C-232/12 și C-254/12-C-258/12, EU:C:2013:495, punctele 38-40 și 42), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, punctul 45).

[26] Hotărârea din 18 iulie 2013, Vodafone Omnitel și alții (C-228/12-C-232/12 și C-254/12-C-258/12, EU:C:2013:495, punctele 41 și 42), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (C-240/15, EU:C:2016:608, punctul 46).

[27] Ordonanța din 29 aprilie 2020, BRT Italia și alții (C-399/19, EU:C:2020:346, punctul 43): „articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva [2002/20] trebuie interpretat în sensul că costurile care pot fi acoperite de o taxă impusă în temeiul acestei dispoziții întreprinderilor care furnizează un serviciu sau o rețea de comunicații electronice sunt numai cele care se raportează la cele trei categorii de activități ale ANR menționate în această dispoziție, inclusiv funcțiile referitoare la reglementarea, supravegherea, soluționarea litigiilor și aplicarea de sancțiuni, fără a se limita la costurile ocazionate de activitatea de reglementare *ex ante* a pieței”.

[28] De fapt, alte aspecte din jurisprudența Curții privind ANR-urile din sectorul comunicațiilor electronice pot fi aplicate, fără dificultate, în sectorul poștal. A se vedea punctele 72 și 79 din prezentele concluzii.

privați la cele de natură pur administrativă, cu atât mai puțin la cele aferente autorizațiilor sau drepturilor de utilizare.

42. Interpretarea teleologică a articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță și a articolului 22 din Directiva 97/67 conduce la concluzia că aceste dispoziții permit ANR-urilor din sectorul poștal să își îndeplinească sarcinile generale, și anume să asigure respectarea obligațiilor care decurg din Directiva 97/67 [29]. În acest scop, ele trebuie să dispună de o finanțare adecvată care să acopere costurile transversale ale funcționării lor, fără de care aceste entități pur și simplu nu ar putea funcționa.

43. În consecință, nu există niciun motiv pentru care costurile transversale ale ANR-urilor poștale (și anume costurile comune, care nu sunt alocate în mod specific activității de reglementare sau de supraveghere), pe care acestea le suportă în îndeplinirea sarcinilor lor instituționale, să nu poată fi clasificate drept costuri operaționale. În această privință suntem de acord cu Comisia, care subliniază legătura strânsă dintre această categorie de costuri, care preced orice altă activitate, și funcțiile specifice ale ANR.

44. În sfârșit, după cum arată în mod corect instanța de trimitere, în cazul în care o ANR (precum AGCOM) îndeplinește funcții în alte domenii decât sectorul poștal, costurile indirecte vor fi împărțite proporțional între toate sectoarele implicate.

### *C. Prima întrebare preliminară*

45. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Directiva 97/67 se opune unei dispoziții naționale în temeiul căreia finanțarea ANR din sectorul poștal este asigurată exclusiv de furnizori privați de servicii, cu excluderea oricărei forme de finanțare publică de la bugetul de stat.

46. Răspunsul la această primă întrebare este implicit în răspunsul pe care l-am propus la cea de a doua întrebare, întemeiat pe articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță și pe articolul 22 din Directiva 97/67.

47. În cazul în care costurile operaționale ale ANR-urilor din sectorul poștal includ atât costurile care decurg direct din activitățile de reglementare și supraveghere, cât și cele care decurg din structura sa administrativă și decizională, operatorii privați trebuie, în principiu, să suporte finanțarea integrală a ANR.

48. Prin urmare, răspunsul la întrebarea instanței de trimitere (dacă este posibil ca operatorii privați să suporte toate costurile ANR-urilor, excluzând orice formă de cofinanțare publică) poate fi afirmativ.

49. Acest răspuns nu este afectat de utilizarea în articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 a expresiei „după caz” pentru a face referire la mecanismul de finanțare a ANR-urilor. Această formulare respectă alegerea unor formule diferite, pe care Directiva 97/67 o lasă la libera apreciere a statelor membre [30].

[29] În particular, stabilirea de proceduri de monitorizare și de reglementare pentru a garanta furnizarea serviciului universal, precum și conformitatea cu normele de concurență în sectorul poștal [articolul 22 alineatul (2) din Directiva 97/67].

[30] Ca orice alt impozit, contribuțiile percepute pentru acoperirea costurilor exercitării funcțiilor publice au o componentă incontestabilă de apreciere politică. O taxă bazată pe veniturile operatorilor poștali, cum este cea adoptată de Italia, reprezentând o proporție din veniturile acestora exprimată în miimi, nu pare să afecteze competitivitatea operatorilor poștali sau să amenințe existența acestora.

50. Așadar, se impune să clarificăm limitele obligației de a „contribui financiar” prevăzută la articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67.

51. Modul de redactare a acestei expresii ar putea conduce la o interpretare restrictivă: operatorii sunt obligați să contribuie financiar doar pentru a acoperi *o parte* din costurile operaționale ale ANR-urilor, însă nu *toate* aceste costuri.

52. Interpretarea literală nefiind decisivă, trebuie să recurgem din nou la interpretarea sistematică și teleologică a articolului 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67.

53. Plecând de la premisa că noțiunea de costuri operaționale include toate costurile generate de ANR-urile din sectorul poștal în exercitarea atribuțiilor lor, se poate argumenta că statele membre păstrează posibilitatea de a alege între:

– un sistem de finanțare strict privat, prin taxe impuse operatorilor poștali;

– un sistem de finanțare publică din bugetele naționale;

– un sistem mixt de cofinanțare publică (din bugetul național) și privată (contribuții ale operatorilor din sectorul poștal). În acest model, nimic nu împiedică suportarea costurilor transversale prin finanțare publică și a costurilor de reglementare și supraveghere prin contribuții ale operatorilor privați.

54. Potrivit datelor furnizate de Comisie, pe baza unui studiu recent [31], cincisprezece state membre au ales un sistem de finanțare complet privat, șase au preferat un sistem public și cinci au optat pentru un sistem mixt (patru dintre ele cu finanțare majoritară din partea operatorilor poștali).

55. În opinia noastră, articolul 9 din Directiva 97/67 nu impune și nici nu împiedică alegerea unuia dintre cele două modele de finanțare a ANR-urilor. Alineatul (3) al acestuia impune doar ca, asigurând în același timp independența și funcționarea acestor autorități, elementele sistemului adoptat să fie „transparente, accesibile, nediscriminatorii, proporționale, precise și lipsite de ambiguitate, făcute publice în prealabil și bazate pe criterii obiective”.

56. Reiterăm că nimic nu împiedică un stat membru să introducă un sistem public sau un sistem mixt: ambele sunt în conformitate cu scopul Directivei 97/67, care prevede existența unor ANR-uri independente de operatorii din sectorul poștal [32], pentru a garanta îndeplinirea corespunzătoare de către acestea a funcțiilor de reglementare și de supraveghere. În opinia noastră, ambele sisteme sunt compatibile cu articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță din Directiva 97/67 deoarece mențin independența ANR-urilor față de operatorii poștali și garantează buna funcționare a acestora.

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

[32] Considerentul (47) al Directivei 2008/6 subliniază independența și autonomia ANR-urilor: „[…] În conformitate cu principiul separării funcțiilor de reglementare și de funcționare, statele membre ar trebui să garanteze independența autorității sau autorităților naționale de reglementare, asigurând astfel imparțialitatea deciziilor acestora […]”.

57. Același lucru este valabil și pentru compatibilitatea sistemelor de finanțare exclusiv private (cum este cel italian), cu condiția ca, pe de o parte, acestea să asigure independența ANR și, pe de altă parte, ca ANR să dispună în practică de mijloacele necesare pentru a-și îndeplini sarcinile [33].

58. În realitate, sursa de finanțare a unei ANR nu determină în mod necesar independența acesteia [34]. Ceea ce trebuie să se asigure este că ANR dispune de mijloacele financiare indispensabile, astfel încât să poată evita influența necorespunzătoare din partea principalilor operatori de pe piață și a altor autorități publice [35].

59. Într-adevăr, este mai probabil ca activitatea unei ANR să fie „blocată” în cazul în care finanțarea acesteia depinde exclusiv de contribuțiile operatorilor din sectorul poștal. Cazul italian, după cum subliniază instanța de trimitere [36], este paradigmatic: potrivit chiar AGCOM, din momentul în care a devenit ANR italiană în sectorul poștal în 2012, aceasta nu a putut încasa nicio contribuție de la operatorii poștali privați și a fost nevoită să își exercite funcțiile de reglementare și de supraveghere cu mijloace financiare obținute din alte sectoare sau din rezervele proprii. AGCOM arată că imposibilitatea de a percepe contribuții de la operatori va duce la imposibilitatea exercitării funcțiilor sale în sectorul poștal italian [37].

60. Această situație pare a fi însă rezultatul unei patologii specifice (și neprevăzute) a sistemului de finanțare italian, mai degrabă decât o deficiență structurală a modelului adoptat. Soluția poate sta în consolidarea competențelor ANR de recuperare a taxelor.

61. În concluzie, considerăm că articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță coroborat cu articolul 22 din Directiva 97/67 lasă statelor membre libertatea de a alege sistemul de finanțare a ANR-urilor din sectorul poștal. În cazul în care un stat membru optează pentru o finanțare exclusiv privată, prin intermediul unor taxe impuse operatorilor poștali, acesta trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura, în orice caz, independența și operabilitatea ANR. Aceste măsuri trebuie să fie suficient de eficiente pentru a evita practici care să îi blocheze activitatea.

62. În cazul în care, contrar interpretării pe care am propus-o, Curtea apreciază că noțiunea de costuri operaționale cuprinde doar costurile care decurg din activitățile de reglementare și de supraveghere ale ANR, costurile transversale ale acestora trebuie să fie suportate de stat prin finanțare publică, astfel încât să fie garantată funcționarea ANR.

[33] În considerentul (47) al Directivei 2008/6 se precizează că „[a]utoritățile naționale de reglementare ar trebui să dispună de toate resursele necesare în materie de personal, competențe și mijloace financiare, pentru îndeplinirea atribuțiilor lor”.

[34] OCDE, *The Governance of Regulators – Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Paris, 2016 (disponibil pe https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4, p. 79 și 80), și OCDE, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, OCDE Publishing, Paris, 2017 (disponibil pe https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es, p. 27 și 28).

[35] OCDE, *The Governance of Regulators – Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Paris, 2022 (disponibil pe https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en#page52), p. 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] Punctul 78 din ordonanța de trimitere.

[37] Blocajul economic al unei ANR finanțate din contribuții private poate surveni chiar dacă aceasta recuperează taxele prin executare silită în cazul în care recuperarea este blocată de contestații în instanță a căror soluționare necesită un timp îndelungat. În acest context, în absența altor măsuri, atitudinea obstrucționistă a operatorilor din sectorul poștal, singurii finanțatori ai ANR, ar putea să creeze dificultăți pentru ANR sau chiar să împiedice ANR să își îndeplinească funcțiile de reglementare și de supraveghere (a se vedea punctul 78 din decizia de trimitere).

## *D. A treia întrebare preliminară*

63. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiile proporționalității și nediscriminării, precum și articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță și al treilea paragraf și articolul 22 din Directiva 97/67 permit un sistem de finanțare a ANR bazat pe taxe impuse operatorilor poștali:

– fără a lua în considerare intensitatea sarcinilor de reglementare și de supraveghere desfășurate în raport cu diferitele tipuri de servicii poștale și

– fără a face distincție, în acest sens, între furnizorii de serviciu universal și operatorii de curierat expres.

64. Directiva 97/67 nu prevede o modalitate specifică de calculare a taxelor aplicabile operatorilor poștali pentru finanțarea ANR. Articolul 9 alineatul (3) impune doar, așa cum am subliniat deja, stabilirea unor elemente de calcul „transparente, accesibile, nediscriminatorii, proporționale, precise și lipsite de ambiguitate, făcute publice în prealabil și bazate pe criterii obiective”.

### *1. Principiul egalității*

65. Egalitatea impune ca situațiile comparabile să nu fie tratate în mod diferit, iar situațiile diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [38].

66. Operatorii italieni de servicii de curierat expres consideră că nu trebuie să finanțeze ANR prin contribuții similare celor plătite de operatorii de serviciu universal deoarece se află în situații diferite. În opinia acestora, ANR desfășoară activități de reglementare și de supraveghere mult mai ample în ceea ce privește operatorii de serviciu universal.

67. Reamintim că articolul 9 alineatul (1) din Directiva 97/67 permite statelor membre să impună întreprinderilor din sectorul poștal autorizații generale în ceea ce privește serviciile care sunt în afara sferei serviciului universal, în timp ce alineatul (2) primul paragraf al acestui articol prevede posibilitatea statelor membre de a introduce proceduri de autorizare în ceea ce privește serviciile din sfera serviciului universal [39].

68. Potrivit considerentului (18) al Directivei 97/67, diferența esențială dintre serviciul de curierat expres și serviciul poștal universal constă în valoarea adăugată (oricare ar fi forma acesteia) prevăzută de serviciile de curierat expres și percepută de clienți. Astfel de prestații corespund unor servicii specifice, care pot fi separate de serviciul de interes general, care satisfac necesitățile specifice ale anumitor operatori economici și care impun anumite prestații suplimentare pe care serviciul poștal tradițional nu le oferă [40].

[38] Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Guardian Industries și Guardian Europe/Comisia (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, punctul 51), Hotărârea din 4 mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punctul 35), și Hotărârea din 7 martie 2017 RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punctul 41).

[39] Hotărârea din 16 noiembrie 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, punctul 20).

[40] Hotărârea din 31 mai 2018, Confetra și alții (C-259/16 și C-260/16, EU:C:2018:370, punctul 38), și Hotărârea din 21 noiembrie 2019, Deutsche Post și alții (C-203/18și C-374/18, EU:C:2019:999, punctul 65).

69. Totuși, diferența dintre serviciile de curierat expres și serviciile poștale universale [41] nu plasează operatorii din cele două categorii în situații diferite în ceea ce privește obligația de a suporta costurile ANR. Cu alte cuvinte, nu există motive pentru care această diferență să se traducă printr-o contribuție mai mare sau mai mică la finanțarea ANR.

70. Activitatea unei ANR de reglementare și de supraveghere se desfășoară în legătură cu sectorul poștal în ansamblu, atât în ceea ce privește serviciul universal, cât și curieratul expres [42].

71. Modalitatea de calculare a taxelor pentru finanțarea ANR nu conține elemente discriminatorii, deoarece se bazează pe un factor procentual identic pentru toți operatorii poștali și aplicat veniturilor obținute de fiecare dintre aceștia. Curtea a confirmat deja caracterul nediscriminatoriu, obiectiv și transparent al acestei modalități de calcul în ceea ce privește taxe analoge impuse operatorilor pentru finanțarea ANR-urilor din alte sectoare economice [43].

*2. Principiul proporționalității*

72. Potrivit Curții, pentru a aprecia proporționalitatea unei dispoziții naționale precum cea prin care Italia a transpus Directiva 97/67 în ceea ce privește autorizațiile de prestare a serviciilor poștale, „[…] este de competența instanței de trimitere să verifice, în contextul unei aprecieri globale a tuturor împrejurărilor de drept și de fapt relevante, dacă o astfel de reglementare este în măsură să garanteze realizarea obiectivelor urmărite și nu depășește ceea ce este necesar pentru a le atinge […]” [44].

73. În ceea ce privește capacitatea de „a garanta realizarea obiectivului pe care îl urmărește, […] o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic” [45].

74. Obiectivul modelului poștal italian (finanțare privată) este de a acoperi costurile operaționale ale ANR, în sensul descris anterior. Obligația de plată a taxelor, impusă tuturor operatorilor din sector, este, în principiu, adecvată pentru a asigura [46] exercitarea funcțiilor specifice ANR.

75. Trebuie reamintit că, potrivit informațiilor din dosar, taxa impusă de legislația italiană nu este mai mare decât cea aplicată de alte state membre operatorilor privați pentru finanțarea ANR-urilor din sectorul poștal.

[41] Sectorul poștal a evoluat rapid, iar activitățile furnizorilor de servicii universale și ale operatorilor de servicii de curierat rapid au tendința de a converge.

[42] Modificând Directiva 97/67 prin Directiva 2008/6, legiuitorul Uniunii a intenționat, în conformitate cu considerentele (13) și (16) ale acestei directive, să finalizeze procesul de liberalizare a pieței serviciilor poștale și să confirme data finală pentru realizarea pieței interne a acestor servicii prin eliminarea nu numai a ultimelor obstacole din calea deschiderii totale a pieței pentru anumiți furnizori de servicii universale, ci și a tuturor celorlalte obstacole din calea furnizării de servicii poștale. A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 martie 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, punctul 31).

[43] Hotărârea din 21 iulie 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, punctele 31 și 32): „În ceea ce privește problema dacă statele membre au dreptul de a stabili, astfel cum prevede legislația în discuție în acțiunea principală, cuantumul acestei taxe pe baza veniturilor brute din exploatare ale persoanelor impozabile, trebuie să se considere […] că este vorba despre un criteriu obiectiv, transparent și nediscriminatoriu. Pe de altă parte, acest criteriu de stabilire nu este, astfel cum a subliniat Comisia în ședință, lipsit de legătură cu cheltuielile efectuate de autoritatea națională competentă […]. În aceste condiții, Directiva 97/13 nu se poate opune ca statele membre să determine cuantumul unei taxe în temeiul articolului 6 din aceeași directivă pe baza veniturilor brute din exploatare ale persoanelor impozabile”.

[44] Hotărârea din 31 mai 2018, Confetra și alții (C-259/16 și C-260/16, EU:C:2018:370, punctul 49).

[45] Hotărârea din 31 mai 2018, Confetra și alții (C-259/16 și C-260/16, EU:C:2018:370, punctul 50).

[46] Cu nuanțele prevăzute la punctele 60-62 din prezentele concluzii.

76. Ceea ce se discută este dacă obligația tuturor operatorilor poștali de a contribui în funcție de venituri, fără a face distincție între operatorii de serviciu universal și cei de curierat expres, depășește ceea ce este necesar pentru a asigura o finanțare adecvată a ANR.

77. În opinia noastră, sistemul în litigiu nu încalcă principiul proporționalității, în măsura în care acțiunile ANR au ca scop asigurarea liberalizării sectorului poștal în ansamblul său și vizează toți operatorii poștali.

78. Două argumente ne întăresc convingerea:

– pe de o parte, deși este adevărat că activitatea furnizorilor de serviciu poștal universal este mai reglementată, este în egală măsură adevărat și că liberalizarea sectorului poștal a favorizat mai mult furnizorii de servicii de curierat expres;

– pe de altă parte, după cum a reamintit Curtea în legătură cu finanțarea ANR în sectorul comunicațiilor electronice, nu este esențial să existe o corelație exactă între cuantumul taxei impuse unui operator și cheltuielile suportate efectiv de ANR în legătură cu operatorul respectiv[47]. Acest raționament poate fi ușor extrapolat la Directiva 97/67.

## V. Concluzie

79. Având în vedere toate aceste elemente, propunem Curții să răspundă Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

„Articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a patra liniuță coroborat cu articolul 22 din Directiva 97/67/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 de modificare a Directivei 97/67/CE cu privire la realizarea integrală a pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității,

trebuie interpretat în sensul că:

– noțiunea de costuri operaționale ale autorităților naționale de reglementare pentru sectorul poștal, care pot fi finanțate de furnizorii de servicii poștale, acoperă atât costurile suportate pentru activitățile de reglementare referitoare la serviciile poștale care intră și care nu intră în sfera serviciului universal, cât și costurile transversale care decurg din structurile administrative și de elaborare a politicilor ale acestor autorități;

– o reglementare națională care permite impunerea unei obligații pentru furnizorii de servicii poștale de a contribui la finanțarea costurilor operaționale ale autorității naționale de reglementare, cu excluderea oricărei forme de finanțare publică, este compatibilă cu dreptul Uniunii, cu condiția ca statul membru să ia măsurile necesare pentru a asigura independența autorității respective și disponibilitatea mijloacelor necesare pentru îndeplinirea sarcinilor acesteia, și

[47] Hotărârea din 21 iulie 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, punctul 28): „Directiva 97/13 nu poate fi interpretată în sensul că trebuie să existe o corelație exactă între cuantumul taxei impuse unui operator impozabil și cheltuielile efectiv realizate de autoritatea națională competentă și aferente acestui operator pentru o perioadă determinată, având în vedere că nicio dispoziție a Directivei 97/13 nu impune o asemenea corelație”. Același lucru este valabil pentru Directiva 97/67.

– un sistem de finanțare a autorității naționale de reglementare dintr-un stat membru care impune operatorilor poștali taxe reprezentând o proporție din veniturile acestora exprimată în miimi, fără a ține seama de intensitatea sarcinilor de reglementare și de supraveghere desfășurate în raport cu diferitele tipuri de servicii poștale și fără a face distincție, în acest sens, între furnizorii de serviciu poștal universal și operatorii de curierat expres, este de asemenea compatibil cu dreptul Uniunii, în special cu principiile proporționalității și nediscriminării.”