



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 september 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Postdiensten in de Europese Unie – Richtlijn 97/67/EG – Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en lid 3 – Artikel 22 – Ondernemingen in de postsector – Bijdrage in de bedrijfskosten van de regelgevende instantie voor de postsector – Verplichting – Financiële lasten die uitsluitend door de marktdeelnemers worden gedragen, zonder onderscheid naar de aard van de verrichte diensten – Beginselen van evenredigheid en non-discriminatie”

In zaak C-226/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 22 maart 2022, ingekomen bij het Hof op 31 maart 2022, in de procedures

Nexive Commerce Srl,

Nexive Scarl,

Nexive Services Srl,

Nexive Network Srl,

Nexive SpA,

General Logistics Systems Enterprise Srl,

General Logistics Systems Italy SpA,

tegen

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero dello Sviluppo economico,

en

* Procestaal: Italiaans.

BRT SpA

tegen

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

en

AICAI – Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali,

DHL Express (Italy) Srl,

TNT Global Express Srl,

United Parcel Service Italia Srl,

FedEx Express Italy Srl,

Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana

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,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, D. Gratsias (rapporteur), M. Ilešič, I. Jarukaitis en Z. Csehi, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- BRT SpA, vertegenwoordigd door E. Fumagalli, A. Manzi en L. Scambiato, avvocati,
 - AICAI – Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali, DHL Express (Italy) Srl, TNT Global Express Srl, Federal Express Europe Inc. Filiale Italiana, United Parcel Service Italia Srl, vertegenwoordigd door M. Giordano, avvocato,
 - General Logistics Systems Enterprise Srl en General Logistics Systems Italy SpA, vertegenwoordigd door M. Giordano, avvocato,
 - de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door E. De Bonis en B. G. Fiduccia, avvocati dello Stato,
 - de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Cottin en J.-C. Halleux als gemachtigden,
 - de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Baroutas en K. Boskovits als gemachtigden,
 - de Litouwse regering, vertegenwoordigd door K. Dieninis en S. Grigonis als gemachtigden,
 - de Portugese regering, vertegenwoordigd door P. Barros da Costa, A. Pimenta en J. Ramos als gemachtigden, bijgestaan door S. Gonçalves do Cabo, advogado,
 - de Noorse regering, vertegenwoordigd door I. Collett, V. Hauan en L. Tvedt als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Malferrari en M. Mataija als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 maart 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 9, leden 2 en 3, en 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 (PB 1998, L 15, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 (PB 2008, L 52, blz. 3) (hierna: „richtlijn 97/67”), alsmede van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen tussen Nexive Commerce Srl en andere exploitanten die expres- en koeriersdiensten aanbieden (hierna: „Nexive Commerce e.a.”), enerzijds, en de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (toezichhoudende autoriteit voor de communicatiesector, Italië; hierna: „AGCOM”), de Presidenza del Consiglio dei Ministri (kabinet van de premier, Italië), het Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën, Italië) en het Ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische Ontwikkeling, Italië), anderzijds, betreffende besluiten nr. 182/17/CONS, nr. 427/17/CONS en nr. 528/18/CONS, waarbij AGCOM voor de jaren 2017 tot en met 2019 de

hoogte en de wijze van betaling van de bijdrage heeft vastgesteld die door de in de postsector actieve bedrijven en organisaties verschuldigd is ter financiering van haar bedrijfskosten (hierna: „litigieuze besluiten”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 97/67

3 Overweging 39 van richtlijn 97/67 luidt:

„Overwegende dat het, met het oog op de goede werking van de universele dienst en teneinde in de niet voorbehouden sector concurrentievervalsing te voorkomen, van belang is dat de functies van regelgever enerzijds en die van exploitant anderzijds worden gescheiden; dat geen enkele exploitant van postdiensten tegelijk rechter en partij mag zijn; dat het de taak van de lidstaat is de status van een of meer nationale regelgevende instanties [(hierna: „NRI” of „NRI’s”)] vast te stellen die een overheidsinstantie of een daartoe aangewezen onafhankelijke instantie kunnen zijn”.

4 Artikel 1 van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn worden gemeenschappelijke regels vastgesteld inzake:

[...]

– het instellen van onafhankelijke [NRI’s].”

5 Artikel 9 van die richtlijn luidt:

„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:

- onderworpen worden aan universeledienstverplichtingen;
- mits dit noodzakelijk en gerechtvaardigd is, inhouden dat eisen inzake de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de betrokken diensten worden opgelegd;
- in voorkomend geval worden onderworpen aan de verplichting financieel aan de in artikel 7 bedoelde kostendelingsregelingen bij te dragen, indien het aanbieden van de universele dienst

voor de overeenkomstig artikel 4 aangewezen aanbieder(s) van de universele dienst nettokosten en een onredelijke financiële last met zich meebrengt;

- in voorkomend geval worden onderworpen aan de verplichting financieel aan de [...] bedrijfskosten van de [in artikel 22 bedoelde] [NRI] bij te dragen;
- in voorkomend geval worden onderworpen aan een verplichting tot naleving van de bij nationale wetgeving vastgestelde werkomstandigheden of deze verplichting opleggen.

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. De lidstaten zien erop toe dat de redenen waarom een machtiging geheel of gedeeltelijk geweigerd of ingetrokken wordt, aan de aanvrager worden meegedeeld, en zij stellen een beroepsprocedure in.”

- 6 Artikel 22, leden 1 en 2, van die richtlijn luidt:

„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. Lidstaten die de eigendom van of de zeggenschap over aanbieders van postdiensten behouden, zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten.

[...]

2. De [NRI's] hebben in het bijzonder tot taak het doen nakomen van de uit deze richtlijn voortvloeiende 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.

[...]”

Richtlijn 2008/6

- 7 Overweging 47 van richtlijn 2008/6 luidt als volgt:

„De [NRI's] zullen wellicht een cruciale rol blijven vervullen, vooral in de lidstaten waar de overgang naar volledige mededinging nog niet is voltooid. Overeenkomstig het beginsel van scheiding van regelgevende en operationele taken dienen de lidstaten de onafhankelijkheid van de [NRI's] te waarborgen teneinde ervoor te zorgen dat hun besluiten onpartijdig zijn. Deze eis van onafhankelijkheid doet niet af aan de institutionele autonomie en de constitutionele verplichtingen van de lidstaten en evenmin aan het beginsel van neutraliteit met betrekking tot de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten, dat is neergelegd in artikel 295 van het Verdrag. De [NRI's] dienen met de nodige middelen (personeel, deskundigheid en geldelijke middelen) te worden toegerust om de hun opgedragen taken te kunnen uitvoeren.”

Machtigingsrichtlijn

- 8 Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 21), die op 21 december 2020 is ingetrokken bij artikel 125 van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking) (PB 2018, L 321, blz. 36; hierna: „Europees wetboek voor elektronische communicatie”), bepaalde in artikel 12 („Administratieve bijdragen”), lid 1:

„Administratieve bijdragen die worden opgelegd aan ondernemingen die een dienst of een netwerk aanbieden in het kader van de algemene machtiging of waaraan een gebruiksrecht is verleend:

- a) dienen 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, die ook de kosten kunnen omvatten 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; en
- b) worden opgelegd aan individuele ondernemingen volgens een objectieve, transparante en evenredige verdeling, die de extra administratiekosten en daarmee samenhangende bijdragen tot een minimum beperkt.”

Europees wetboek voor elektronische communicatie

- 9 Artikel 16 („Administratieve bijdragen”), lid 1, van het Europees wetboek voor elektronische communicatie luidt:

„Administratieve bijdragen die worden opgelegd aan ondernemingen die elektronische communicatienetwerken of -diensten in het kader van de algemene machtiging aanbieden of waaraan een gebruiksrecht is verleend:

- a) dienen uitsluitend ter dekking van de administratiekosten die voortvloeien uit het beheer, de controle van en het toezicht op de naleving van het systeem inzake algemene machtiging en van de gebruiksrechten en van de in artikel 13, lid 2, bedoelde specifieke verplichtingen, die ook de kosten kunnen omvatten 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; en
- b) worden opgelegd aan individuele ondernemingen volgens een objectieve, transparante en evenredige verdeling, die de extra administratiekosten en daarmee samenhangende bijdragen tot een minimum beperkt.

De lidstaten mogen ervoor kiezen om geen administratieve bijdragen op te leggen aan ondernemingen waarvan de omzet kleiner is dan een bepaalde drempel of waarvan de activiteiten niet een bepaald minimaal marktaandeel uitmaken of zeer beperkt territoriaal verspreid zijn.”

Italiaans recht

- 10 Richtlijn 97/67 is in Italiaans recht omgezet bij decreto legislativo 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 servizio (besluit met kracht van wet nr. 261 tot omzetting van richtlijn 97/67/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de diensten) van 22 juli 1999 (GURI nr. 182 van 5 augustus 1999), waarvan artikel 2, lid 1, bepaalde dat het ministerie van Communicatie de NRI voor de postsector is.
- 11 Deze bepaling is gewijzigd bij artikel 1 van 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/EG tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap) van 31 maart 2011 (GURI nr. 98 van 29 april 2011).
- 12 Uit artikel 2, lid 1, van dit besluit met kracht van wet volgt dat het nationaal agentschap voor de regulering van de postsector als NRI voor deze sector is aangewezen in de zin van artikel 22 van richtlijn 97/67. Volgens artikel 2, lid 12, van het besluit zijn de desbetreffende taken, die voorheen werden uitgevoerd door het ministerie dat bevoegd was, „samen met de nodige menselijke, financiële en operationele middelen” overgedragen aan dat agentschap. Wat de kosten van dit agentschap betreft, was bepaald dat deze deels zouden worden gedekt door een specifiek fonds dat is opgenomen in de begroting van het ministerie van Economische Ontwikkeling en deels door een bijdrage die door alle exploitanten in de sector wordt betaald.
- 13 De bevoegdheden van het in het voorgaande punt vermelde agentschap zijn aan AGCOM overgedragen bij artikel 21, leden 13 en 14, van decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (voorlopig besluit met kracht van wet nr. 201 tot vaststelling van dringende bepalingen om de groei, de gelijkheid en de consolidatie van de overheidsfinanciën te bevorderen) van 6 december 2011 (GURI nr. 284 van 6 december 2011), met wijzigingen omgezet bij wet nr. 214 van 22 december 2011.
- 14 In artikel 1, leden 65 en 66, van legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [wet nr. 266 houdende bepalingen voor de opstelling van de jaarlijkse begroting en de meerjarenbegroting van de staat (begrotingswet 2006)] van 23 december 2005 (GURI nr. 302 van 29 december 2005; hierna: „wet nr. 266/2005”) 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”.

- 15 Artikel 65 van decreto-legge n. 50 convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 – 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 houdende financiële spoedmaatregelen, initiatieven ten behoeve van de territoriale overheden, aanvullende maatregelen voor door aardbevingen getroffen gebieden en ontwikkelingsmaatregelen – met wijzigingen omgezet bij wet nr. 96 van 21 juni 2017) van 24 april 2017 (GURI nr. 95 van 24 april 2017; hierna: „voorlopig besluit met kracht van wet nr. 50/2017”), bepaalt:

„Met ingang van 2017 worden de operationele kosten van [AGCOM] met betrekking tot haar taken als [NRI] voor de postsector uitsluitend gefinancierd op de in artikel 1, lid 65, en artikel 1, lid 66, tweede volzin, van wet [nr. 266/2005] vastgestelde wijze, op basis van de door exploitanten in de postsector ontvangen inkomsten. [...]”

Hoofdingen en prejudiciële vragen

- 16 AGCOM heeft bij de litigieuze besluiten de bijdrageplichtigen en de wijze van berekening van de in artikel 1, leden 65 en 66, van wet nr. 266/2005 bedoelde bijdrage voor 2017 tot en met 2019 vastgesteld.
- 17 Uit die besluiten blijkt dat overeenkomstig het besluit met kracht van wet tot omzetting van richtlijn 97/67 deze bijdrage is verschuldigd door „zowel de aanbieder van de universele postdienst als degenen die in het bezit zijn van een vergunning of een algemene machtiging”. Vervolgens is in de genoemde besluiten aangegeven dat de grondslag van de bijdrage wordt gevormd door de inkomsten van de belastingplichtige ondernemingen. Ten slotte is het zo dat de toepasselijke bijdrage 0,14 % voor de jaren 2017 en 2018 en 0,135 % voor 2019 bedroeg. Volgens de verwijzende rechter maakte deze bijdrage het mogelijk om de totale jaarlijkse uitgaven te dekken die AGCOM in elk van die jaren verwachtte te maken met het oog op de regulering van de markt voor postdiensten.
- 18 Nexive Commerce e.a. – bij welke partijen het hoofdzakelijk om ondernemingen gaat die expres- en koeriersdiensten op de Italiaanse markt aanbieden – hebben bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) beroepen ingesteld tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten.
- 19 Nadat deze beroepen in eerste aanleg waren verworpen, zijn Nexive Commerce e.a. in hoger beroep gegaan bij de verwijzende rechter. Ter ondersteuning van hun hogere beroepen voeren zij ten eerste aan dat uit artikel 9, lid 2, en artikel 22 van richtlijn 97/67 blijkt dat de bedrijfskosten van AGCOM die zijn toe te schrijven aan haar activiteiten in de postsector gezamenlijk moeten worden gefinancierd door de marktdeelnemers en de staatsbegroting. Ten tweede betogen zij dat volgens artikel 9, lid 2, van die richtlijn slechts de „bedrijfskosten”, dus uitsluitend de directe kosten die strikt verband houden met de vervulling van de onder de universele postdienst vallende regelgevende taken, ten laste kunnen worden gelegd van de marktdeelnemers. Ten

derde stellen zij dat de litigieuze besluiten niet in overeenstemming zijn met artikel 9, lid 2, van de richtlijn, aangezien deze niet op een concrete beoordeling zijn gebaseerd en geen rekening houden met de inkomenssituatie van de marktdeelnemers die de bijdrage moeten betalen, de situatie op de markt of het feit dat voor de activiteiten van bepaalde ondernemingen geen regelgevende maatregelen vereist zijn.

- 20 AGCOM van haar kant betoogt voor de verwijzende rechter in de eerste plaats dat de in casu toepasselijke bepalingen geenszins in medefinanciering voorzien en dat het door de staat gedekte deel van de bedrijfskosten van deze instantie voor elk van de beschouwde jaren nul kan zijn. Het stelsel is daarentegen gebaseerd op de behoefte om de noodzakelijke onafhankelijkheid en autonomie van NRI's ten opzichte van de regering te waarborgen. Het vereiste van functionele onafhankelijkheid van NRI's ten opzichte van gereguleerde exploitanten van postdiensten, zoals dat is neergelegd in artikel 22, lid 1, van richtlijn 97/67, heeft geen betrekking op de financiering van die instanties, maar op de uitvoering van hun taken, aldus AGCOM. In de tweede plaats heeft het Hof zich met betrekking tot de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van die richtlijn aldus uitgesproken dat de mogelijkheid voor een lidstaat om het verlenen van machtigingen te onderwerpen aan de verplichting om financieel bij te dragen aan de bedrijfskosten van de bevoegde NRI, betrekking heeft op machtigingen voor het verrichten van postdiensten die binnen de werkingssfeer van zowel de universele dienst als de expres- en koeriersdiensten vallen. In de derde plaats stelt AGCOM ten slotte dat de door NRI's gemaakte kosten voor „transversale” diensten worden geacht onder het begrip „bedrijfskosten” in de zin van artikel 9, lid 2, van de richtlijn te vallen.
- 21 Tegen deze achtergrond heeft de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 9, lid 3, alsmede artikel 22 van richtlijn [97/67] 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. 266/2005] en artikel 65 van voorlopig besluit met kracht van wet [nr. 50/2017]), die toelaat dat de verplichting om financieel bij te dragen aan de bedrijfskosten van de [NRI] 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] 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] in de weg aan een nationale regeling als de Italiaanse (die is neergelegd in artikel 1, leden 65 en 66, van [wet nr. 266/2005] en artikel 65 van voorlopig besluit met kracht van wet [nr. 50/2017]), volgens welke de verplichting om bij te dragen aan de financiering van de [NRI] 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?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 22 Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 biedt de lidstaten de mogelijkheid om het verlenen van machtigingen aan exploitanten in de postsector „in voorkomend geval” te onderwerpen aan „de verplichting financieel aan de [...] bedrijfskosten van de [NRI's in die sector] bij te dragen”. Alle onderhavige vragen hebben in wezen betrekking op de omvang van deze verplichting om bij te dragen aan de financiering van de „bedrijfskosten” van de NRI's in de postsector. Het genoemde begrip is aan de orde in de tweede prejudiciële vraag, die dus eerst moet worden onderzocht.

Tweede vraag

- 23 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, gelezen in samenhang met artikel 22 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het in de eerstgenoemde bepaling genoemde begrip „bedrijfskosten” in de eerste plaats de kosten omvat die de voor de postsector bevoegde NRI's maken voor hun regelgevingswerkzaamheden met betrekking tot postdiensten die geen onderdeel zijn van de universele dienst, en in de tweede plaats de uit de activiteiten van deze NRI's voortvloeiende kosten die weliswaar geen rechtstreeks verband houden met hun regelgevende taken, maar bijdragen aan de uitoefening van de institutionele bevoegdheden van die instanties als geheel, dus de kosten die de NRI's maken als gevolg van hun administratieve en institutionele activiteiten, die dienen ter voorbereiding van of noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun regelgevingswerkzaamheden (hierna: „transversale kosten”).
- 24 In dit verband moet worden opgemerkt dat de verplichting die de lidstaten krachtens artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 kunnen opleggen, betrekking heeft op de financiering van de bedrijfskosten van de in artikel 22 van die richtlijn bedoelde NRI, de instantie die elke lidstaat voor de postsector moet aanwijzen, in het bijzonder om aan de richtlijn te voldoen.
- 25 Richtlijn 97/67 geeft echter geen definitie van het begrip „bedrijfskosten”. Het is namelijk zo dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van die richtlijn zeer algemeen is geformuleerd. Zoals de advocaat-generaal in punt 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, levert een lezing van de verschillende taalversies van de richtlijn geen elementen op die de uitlegging van dit begrip nader kunnen verduidelijken.

- 26 Wanneer de bewoordingen van een bepaling van een richtlijn op zich geen uitsluitel bieden over een door de verwijzende rechter gestelde vraag, dient bij de uitlegging van die bepaling te worden gelet op de context ervan alsook op de algemene opzet en de doelstelling van die richtlijn (zie in die zin arrest van 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Wat meer in het bijzonder het eerste deel van de tweede vraag betreft, heeft het Hof reeds verduidelijkt dat de werkzaamheden van de voor de postsector bevoegde NRI's de volledige sector en niet alleen de onder de universele dienst vallende verrichtingen betreffen. Aangezien de werkzaamheden van de NRI's – die, zoals blijkt uit artikel 22, lid 2, van richtlijn 97/67, de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen moeten doen nakomen en de mededingingsregels in de postsector moeten doen naleven – betrekking hebben op de gehele sector en aangezien de rol en taken van deze instanties door de Uniewetgever aldus zijn opgevat dat deze aan alle deelnemers van de postsector ten goede moeten komen, dient artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 dan ook in die zin te worden uitgelegd dat alle ondernemers die postdiensten verrichten, waaronder ook aanbieders die geen onder de universele dienst vallende postdiensten verrichten, als tegenprestatie kunnen worden onderworpen aan de verplichting om bij te dragen aan de financiering van die instanties [arrest van 16 november 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, punten 29, 31 en 32].
- 28 Volgens de rechtspraak van het Hof zijn aanbieders van vervoer over de weg, expeditiediensten of koeriersdiensten die postzendingen ophalen, sorteren, vervoeren en bezorgen, „aanbieders van postdiensten” in de zin van die richtlijn, behalve wanneer hun activiteiten beperkt zijn tot het vervoer van postzendingen (arrest van 31 mei 2018, Confetra e.a., C-259/16 en C-260/16, EU:C:2018:370, punt 41). Exprespostdiensten onderscheiden zich weliswaar van de universele postdienst door de waarde die voor de klant wordt toegevoegd, waarvoor deze bereid is meer te betalen, maar artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van die richtlijn kan, bij gebreke van andersluidende aanwijzingen en rekening houdend met de aan de orde zijnde verplichting, niet aldus worden uitgelegd dat de exploitanten van deze diensten zijn uitgesloten van de personele werkingsfeer ervan (zie arrest van 15 juni 2017, Ilves Jakelu, C-368/15, EU:C:2017:462, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Gelet op die algemene opvatting over de taken die zijn opgedragen aan de voor de postsector bevoegde NRI's en op de voordelen die alle marktdeelnemers in deze sector daaruit kunnen halen, dient dus te worden aangenomen dat het begrip „bedrijfskosten” aldus moet worden uitgelegd dat onder de mogelijkerwijs door de aanbieders van postdiensten te financieren kosten de kosten vallen die door de voor die sector bevoegde NRI's worden gemaakt voor hun regelgevende taken met betrekking tot diensten die onderdeel zijn van de universele dienst, maar ook de kosten voor diensten die daar geen onderdeel van zijn.
- 30 Wat het tweede deel van de tweede vraag betreft, moet erop worden gewezen dat, gelet op hetgeen in punt 25 van het onderhavige arrest is vastgesteld, noch uit de context, noch uit de algemene opzet van richtlijn 97/67 blijkt dat de omvang van het in artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van deze richtlijn genoemde begrip „bedrijfskosten” aldus kan worden beperkt dat dit begrip niet de transversale kosten omvat.
- 31 Zoals de advocaat-generaal in de punten 34 tot en met 41 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, kan voor de uitlegging van dit begrip voorts niet worden gekeken naar de uitlegging van het begrip „administratiekosten” als bedoeld in het in de verwijzingsbeslissing genoemde regelgevingskader voor elektronische communicatie.

- 32 Artikel 16 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie verwijst naar de kosten in verband met de regulering van de markt voor elektronische communicatie die kunnen worden gedekt door administratieve bijdragen die worden opgelegd aan ondernemingen die elektronischecommunicatienetwerken of -diensten aanbieden. Meer in het bijzonder dienen de daarin genoemde bijdragen volgens lid 1, onder a), van dat artikel uitsluitend ter dekking van de administratiekosten die voortvloeien uit het beheer, de controle van en het toezicht op de naleving van het systeem inzake algemene machtiging en van de gebruiksrechten en van de specifieke verplichtingen die aan deze ondernemingen kunnen worden opgelegd, welke bijdragen ook de kosten kunnen omvatten 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.
- 33 Met betrekking tot artikel 12, lid 1, van de machtigingsrichtlijn, waarvan de werkingssfeer in wezen identiek is aan die van artikel 16, lid 1, onder a), van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, dat in de plaats daarvan is gekomen, heeft het Hof geoordeeld dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling krachtens welke ondernemingen in de telecommunicatiesector een bijdrage verschuldigd zijn ter dekking van alle kosten van de voor de sector bevoegde NRI die niet door de staat worden gedragen, mits die bijdrage uitsluitend bestemd is om de kosten te dekken van de in die bepaling genoemde werkzaamheden en mits het totaal van de inkomsten uit die bijdrage niet méér bedraagt dan het totaal van de kosten die met deze werkzaamheden samenhangen (zie in die zin arrest 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, punt 43, en beschikking van 17 oktober 2013, Sky Italia, C-376/12, EU:C:2013:701, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 – anders dan de in de twee voorgaande punten genoemde bepalingen, waarin nauwkeurig de kosten worden opgesomd die kunnen worden gedekt door de heffingen die worden opgelegd aan de ondernemingen die in de betrokken sectoren actief zijn – in algemene bewoordingen is gesteld, zonder dat er een onderscheid wordt gemaakt naar de herkomst of de aard van de bedrijfskosten van de NRI's.
- 35 In de tweede plaats sluit deze letterlijke uitlegging aan bij de door richtlijn 2008/6 – waaruit de huidige formulering van artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 voortvloeit – nagestreefde doelstelling om te waarborgen dat de NRI's „met de nodige middelen (personeel, deskundigheid en geldelijke middelen) [...] worden toegerust om de hun opgedragen taken te kunnen uitvoeren”.
- 36 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, gelezen in samenhang met artikel 22 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het in de eerstgenoemde bepaling genoemde begrip „bedrijfskosten” in de eerste plaats de kosten omvat die de voor de postsector bevoegde NRI's maken voor hun regelgevingswerkzaamheden met betrekking tot postdiensten die geen onderdeel zijn van de universele dienst, en in de tweede plaats de uit de activiteiten van deze NRI's voortvloeiende kosten die weliswaar geen rechtstreeks verband houden met hun regelgevende taken, maar bijdragen aan de uitvoering van hun rol als regulator van de postsector.

Eerste vraag

- 37 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en lid 3, van richtlijn 97/67, gelezen in samenhang met artikel 22 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een stelsel voor de financiering van de voor de postsector bevoegde NRI's dat uitsluitend gebaseerd is op de bijdrage die krachtens artikel 9 aan de in die sector werkzame marktdeelnemers wordt opgelegd, waardoor elke vorm van overheidsfinanciering is uitgesloten.
- 38 In dit verband kan ten eerste uit het enkele gebruik van het werkwoord „bijdragen” in artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 niet worden afgeleid dat deze bepaling alleen in de mogelijkheid voorziet om de marktdeelnemers in de postsector slechts een bijdrage te laten leveren aan de financiering van de bedrijfskosten van de voor deze sector bevoegde NRI's. Het werkwoord „bijdragen” kan weliswaar worden opgevat als een verwijzing dat er wordt deelgenomen aan een gemeenschappelijk project, maar betekent daarom nog niet dat ook middelen uit de staatsbegroting worden gebruikt. Integendeel, gelet op de zeer algemene formulering van deze bepaling, moet worden aangenomen dat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben bij de vaststelling van de bronnen die worden gebruikt om de in de postsector bevoegde NRI's te financieren.
- 39 Zoals de advocaat-generaal in punt 53 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, laat artikel 9 van richtlijn 97/67 de lidstaten immers de keuze tussen een financieringsstelsel dat uitsluitend is gebaseerd op de bijdragen van de aanbieders van postdiensten, een financieringsstelsel dat ten laste komt van de nationale begrotingen of, ten slotte, een gemengd stelsel waarbij de voor de postsector bevoegde NRI's gezamenlijk worden gefinancierd door de bijdragen van de marktdeelnemers in deze sector én door de begroting van de betrokken lidstaat. Artikel 9, lid 3, vereist dienaangaande alleen dat de in lid 2 van dat artikel bedoelde verplichtingen transparant, toegankelijk, niet-discriminerend, evenredig, precies en ondubbelzinnig zijn en dat zij van tevoren openbaar zijn gemaakt en op objectieve criteria zijn gebaseerd.
- 40 Wat ten tweede de context van de in het vorige punt genoemde bepaling betreft, moet worden vastgesteld dat in artikel 1 van richtlijn 97/67 weliswaar is aangegeven dat deze richtlijn gemeenschappelijke regels vaststelt betreffende onder meer het instellen van de NRI's in de betrokken sector, maar dat er niet is bepaald hoe deze instanties zullen worden gefinancierd.
- 41 Geen enkele andere bepaling van die richtlijn doet af aan de in punt 39 van het onderhavige arrest geformuleerde conclusie of – meer in het bijzonder – aan de omstandigheid dat een stelsel voor de financiering van de voor de postsector bevoegde NRI's dat uitsluitend gebaseerd is op de bijdragen van de marktdeelnemers in die sector, verenigbaar is met richtlijn 97/67.
- 42 Het is juist dat artikel 22 van de richtlijn de lidstaten opdraagt NRI's aan te wijzen die functioneel onafhankelijk zijn van de exploitanten van postdiensten. In navolging van de advocaat-generaal in punt 58 van zijn conclusie moet evenwel worden vastgesteld dat het financieringsmodel en de financieringsbronnen van een NRI als zodanig niet doorslaggevend zijn, voor zover deze instantie daadwerkelijk over de financiële middelen beschikt om haar taken te vervullen en zich te beschermen tegen ongepaste beïnvloeding door marktdeelnemers en overheidsinstanties.
- 43 Ten derde en ten slotte staat het doel van artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, zoals dat is vermeld in punt 35 van het onderhavige arrest, er niet aan in de weg dat dit artikel aldus wordt uitgelegd dat het de lidstaten de mogelijkheid biedt te kiezen voor een

model voor de financiering van de voor de postsector bevoegde NRI's dat uitsluitend gebaseerd is op de bijdragen van de marktdeelnemers in deze sector, mits ervoor wordt gezorgd dat die NRI's over de middelen beschikken die nodig zijn om goed te functioneren en derhalve over de juridische middelen om van die marktdeelnemers betaling te kunnen eisen van de betreffende bijdrage.

- 44 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en lid 3, van richtlijn 97/67, gelezen in samenhang met artikel 22 van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een lidstaat kiest voor een model voor de financiering van de voor de postsector bevoegde NRI dat uitsluitend afhankelijk is van de bijdrage die krachtens artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van die richtlijn aan de in die sector werkzame marktdeelnemers wordt opgelegd, zodat er geen sprake is van financiering ten laste van de staat, mits dit model ervoor zorgt dat de betrokken NRI daadwerkelijk over de middelen beschikt die nodig zijn om goed te functioneren en haar regelgevende taken in de postsector volkomen onafhankelijk uit te voeren, of over de juridische middelen die het mogelijk maken om die middelen te verkrijgen.

Derde vraag

- 45 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht en in het bijzonder de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie en artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een bijdrageverplichting op uniforme wijze wordt opgelegd aan alle marktdeelnemers in de postsector, waaronder ook de aanbieders van expres- en koeriersdiensten, zonder dat er rekening wordt gehouden met de beweerdelijk variërende mate van intensiteit van de regelgevingswerkzaamheden van de ten aanzien van hen bevoegde NRI, afhankelijk van de vraag of de diensten die zij verrichten al dan niet onderdeel zijn van de universele dienst.
- 46 In dit verband zij erop gewezen dat richtlijn 97/67 niet voorziet in een specifieke methode voor de berekening van het bedrag van de betreffende bijdrage. Zoals in punt 39 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet een dergelijke krachtens artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van deze richtlijn opgelegde bijdrageverplichting overeenkomstig lid 3 van dat artikel echter niet alleen transparant, toegankelijk, precies en ondubbelzinnig zijn en van tevoren openbaar zijn gemaakt en op objectieve criteria gebaseerd zijn, maar ook de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid eerbiedigen.
- 47 Wat in de eerste plaats de evenredigheid betreft van een bijdrageverplichting die krachtens artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 op uniforme wijze aan alle marktdeelnemers in de postsector wordt opgelegd, moet in herinnering worden gebracht dat het de taak van de verwijzende rechter is om in het kader van een volledige beoordeling van alle relevante omstandigheden rechtens en feitelijk na te gaan of een dergelijke verplichting geschikt is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze te bereiken. Het staat evenwel aan het Hof om hem met het oog daarop alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verstrekken die hem in staat stellen uitspraak te doen (arrest van 31 mei 2018, Confetra e.a., C-259/16 en C-260/16, EU:C:2018:370, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 48 Wat ten eerste de vraag betreft of een dergelijke verplichting geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een nationale wettelijke regeling slechts geschikt is om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen wanneer de verwezenlijking ervan coherent en systematisch wordt nagestreefd (arrest van 31 mei 2018, Confetra e.a., C-259/16 en C-260/16, EU:C:2018:370, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 In de onderhavige zaak wordt niet betwist dat de aan de orde zijnde maatregel – waarbij op uniforme wijze aan alle marktdeelnemers in de postsector dezelfde financieringsverplichting en specifiek ook dezelfde hoogte voor de bijdrage worden opgelegd, zonder dat er rekening wordt gehouden met de mate van intensiteit van de regelgevingswerkzaamheden van de NRI gelet op de diensten die respectievelijk door elke marktdeelnemer worden verricht – geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en ook niet dat de nationale wettelijke regeling dat doel op coherente wijze nastreeft. Aangezien deze nationale maatregel bovendien in wezen tot doel heeft de betrokken NRI een zo breed mogelijke financiering te garanderen, zodat deze haar taken in volledige onafhankelijkheid kan vervullen, moet de maatregel in beginsel worden geacht geschikt te zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen.
- 50 Ten tweede kan deze maatregel niet worden geacht verder te gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken op de enkele grond dat er bij de berekening van de bijdrage in kwestie geen rekening wordt gehouden met de – eventueel hogere – intensiteit van de werkzaamheden van die NRI waar het gaat om diensten die onderdeel zijn van de universele dienst.
- 51 Zoals de Europese Commissie in haar opmerkingen heeft aangegeven, is het namelijk juist dat de regulering van de universele dienst impliceert dat de betrokken NRI specifieke maatregelen neemt en in bepaalde gevallen intensief toezicht houdt. Deze werkzaamheden verschillen echter niet van de andere werkzaamheden van een dergelijke NRI die gericht zijn op het reguleren van de betrokken markt als geheel, en moeten daarom worden gezien in de algemene context van de liberalisering van de postsector. In dit verband kan, gelet op de ontwikkelingen in deze sector, niet worden uitgesloten dat de verschillende marktdeelnemers zich steeds meer met soortgelijke activiteiten zullen bezighouden en dat, zoals de Portugese regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft opgemerkt, de postdiensten onderling uitwisselbaar zijn.
- 52 Gelet op de in punt 38 van het onderhavige arrest vermelde beoordelingsmarge kunnen het evenredigheidsbeginsel en artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en lid 3, van richtlijn 97/67 derhalve niet aldus worden uitgelegd dat er een nauwkeurig verband moet bestaan tussen het bedrag van de aan een marktdeelnemer opgelegde bijdrage en de kosten die door de betrokken NRI werkelijk worden gemaakt als gevolg van haar regelgevingswerkzaamheden ten aanzien van die marktdeelnemer.
- 53 Wat in de tweede plaats het discriminatieverbod betreft, is het vaste rechtspraak dat het beginsel van gelijke behandeling verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (arrest van 7 maart 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Ook al onderscheiden expres- en koeriersdiensten zich, zoals in punt 28 van het onderhavige arrest is opgemerkt, van de universele postdienst door de waarde die voor de klant wordt toegevoegd, hieruit kan niet worden afgeleid dat de aanbieders van die diensten zich in een

situatie bevinden die rechtvaardigt dat zij anders worden behandeld dan andere marktdeelnemers in die sector waar het gaat om hun eventuele verplichting om krachtens artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 bij te dragen aan de financiering van de bedrijfskosten van de voor de postsector bevoegde NRI's.

- 55 Dit geldt, gelet op de overwegingen in punt 51 van het onderhavige arrest, meer in het algemeen voor marktdeelnemers die geen diensten verrichten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, van wie de situatie op zich niet rechtvaardigt dat zij anders worden behandeld dan marktdeelnemers die wel dergelijke diensten verrichten. Gelet op de voordelen die alle marktdeelnemers in de postsector halen uit het geheel der werkzaamheden van een dergelijke NRI, moet immers worden geoordeeld dat de marktdeelnemers zich in beginsel in vergelijkbare situaties bevinden, ongeacht de aard van de diensten die elk van hen verricht.
- 56 Hoe dan ook moet worden benadrukt dat de vergelijkbaarheid van twee situaties moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van met name het doel van de maatregel die een onderscheid tussen beide situaties maakt of ze – omgekeerd – juist op dezelfde manier behandelt (zie naar analogie arrest van 1 maart 2011, Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop e.a., C-236/09, EU:C:2011:100, punt 29).
- 57 Gelet op de doelstelling van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregel, zoals die in punt 49 van het onderhavige arrest is omschreven, moeten marktdeelnemers die geen diensten verrichten die onderdeel zijn van de universele dienst, en exploitanten die dat wel doen, worden geacht zich in een vergelijkbare situatie te bevinden.
- 58 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten volledige beoordeling van alle relevante omstandigheden rechtens en feitelijk kan een regeling als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is dus niet worden geacht in strijd te zijn met het non-discriminatiebeginsel.
- 59 Gelet op een en ander dient op de derde vraag te worden geantwoord dat het Unierecht en in het bijzonder de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie en artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling die, om ervoor te zorgen dat de voor de postsector bevoegde NRI over financiering beschikt waarmee deze instantie haar taken met betrekking tot de regulering van die sector volkomen onafhankelijk kan uitvoeren, alle marktdeelnemers in die sector op uniforme wijze verplicht bij te dragen aan de financiering van de bedrijfskosten van die NRI, zonder dat er rekening wordt gehouden met de intensiteit van de regelgevende en toezichthoudende taken die afhankelijk van de verschillende soorten postdiensten worden uitgevoerd en zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen aanbieders van de universele postdienst en aanbieders van expres- en koeriersdiensten, mits de door deze regeling aan die marktdeelnemers opgelegde verplichting bovendien transparant, toegankelijk, precies en ondubbelzinnig is, van tevoren openbaar is gemaakt en op objectieve criteria gebaseerd is.

Kosten

- 60 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en lid 3, 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, gelezen in samenhang met artikel 22 van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd,

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich er niet tegen verzet dat een lidstaat kiest voor een model voor de financiering van de voor de postsector bevoegde nationale regelgevende instantie dat uitsluitend afhankelijk is van de bijdrage die krachtens artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van die richtlijn, zoals gewijzigd, aan de in die sector werkzame marktdeelnemers wordt opgelegd, zodat er geen sprake is van financiering ten laste van de staat, mits dit model ervoor zorgt dat de betrokken nationale regelgevende instantie daadwerkelijk over de middelen beschikt die nodig zijn om goed te functioneren en haar regelgevende taken in de postsector volkomen onafhankelijk uit te voeren, of over de juridische middelen die het mogelijk maken om die middelen te verkrijgen.

- 2) Artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, gelezen in samenhang met artikel 22 van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd,

moet aldus worden uitgelegd dat

het in de eerstgenoemde bepaling genoemde begrip „bedrijfskosten” in de eerste plaats de kosten omvat die de voor de postsector bevoegde nationale regelgevende instanties maken voor hun regelgevingswerkzaamheden met betrekking tot postdiensten die geen onderdeel zijn van de universele dienst, en in de tweede plaats de uit de activiteiten van deze instanties voortvloeiende kosten die weliswaar geen rechtstreeks verband houden met hun regelgevende taken, maar bijdragen aan de uitvoering van hun rol als regulator van de postsector.

- 3) Het Unierecht en in het bijzonder de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie en artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij niet in de weg staan aan een nationale regeling die, om ervoor te zorgen dat de voor de postsector bevoegde nationale regelgevende instantie over financiering beschikt waarmee deze instantie haar taken met betrekking tot de regulering van die sector volkomen onafhankelijk kan uitvoeren, alle marktdeelnemers in die sector op uniforme wijze verplicht bij te dragen aan de financiering van de bedrijfskosten van die instantie, zonder dat er rekening wordt gehouden met de intensiteit van de regelgevende en toezichthoudende taken die afhankelijk van de verschillende soorten postdiensten worden uitgevoerd en zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen aanbieders van de universele postdienst en aanbieders van expres- en koeriersdiensten, mits de door deze regeling aan die marktdeelnemers opgelegde verplichting bovendien

transparant, toegankelijk, precies en ondubbelzinnig is, van tevoren openbaar is gemaakt en op objectieve criteria gebaseerd is.

ondertekeningen