



Datum van
inontvangstneming

:

16/05/2022

Zaak C-226/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

31 maart 2022

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 maart 2022

Verzoekende partijen:

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

Fedex Express Italy Srl

United Parcel Service Italia Srl

Verwerende partijen:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell’Economia e delle Finanze

Ministero dello Sviluppo Economico

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep bij de Consiglio di Stato tegen een aantal vonnissen waarbij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR”), op verzoek van de huidige verzoeksters, drie besluiten van de Italiaanse Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (regelgevende instantie voor de communicatiesector; hierna: „AGCOM”) rechtmatig heeft verklaard waarbij, ten eerste, was vastgesteld dat de activiteiten van de AGCOM volledig door de particuliere exploitanten in de postdienstsector worden gefinancierd, zonder publieke medefinanciering; ten tweede, dat met de bijdrage van de exploitanten van de postdienstsector ook de administratieve en beleidsstructuren van de AGCOM worden medegefinancierd, en ten derde, dat de bijdrageverplichting zonder onderscheid aan aanbieders van expres- en koeriersdiensten en aanbieders van de universele dienst is opgelegd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De prejudiciële verwijzing betreft de verenigbaarheid met richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, en met de Unierechtelijke beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, van een nationale regeling die toelaat dat de operationele kosten van de AGCOM volledig voor rekening komen van de particuliere exploitanten van de postdienstsector, zonder publieke medefinanciering, en niet toelaat dat met het oog op de bijdrageverplichting onderscheid wordt gemaakt tussen de positie van aanbieders van expres- en koeriersdiensten en aanbieders van de universele dienst. Daarnaast betreft de prejudiciële verwijzing de vraag of richtlijn 97/67, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6, toelaat dat tot de door de exploitanten van de postdienstsector financierbare kosten tevens de kosten worden gerekend met betrekking tot regelgevingswerkzaamheden betreffende postdiensten die niet onder de universele dienst vallen, alsmede die met betrekking tot de administratieve en beleidsstructuren van de AGCOM, waarvan de werkzaamheden niet beperkt blijven tot de postdienstsector, maar zich uitstrekken tot meerdere gebieden waarin deze autoriteit tot interventie bevoegd is.

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

„1) Moeten artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 9, lid 3, alsmede artikel 22 van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, 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 legge nr. 266 van 23 december 2005, en artikel 65 van decreto legge nr. 50 van 24 april 2017, die met wijzigingen is omgezet bij legge nr. 96 van 21 juni 2017), die toelaat dat de verplichting om financieel bij te dragen aan de bedrijfskosten van de regelgevende instantie voor de postsector uitsluitend wordt opgelegd aan aanbieders in de postsector, met inbegrip van aanbieders die geen onder de universele dienst vallende diensten verrichten, waardoor elke vorm van publieke medefinanciering ten laste van de overheidsbegroting kan worden uitgesloten?

2) Moeten artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 22 van richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, 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 de 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/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, in de weg aan een nationale regeling als de Italiaanse (die is neergelegd in

artikel 1, leden 65 en 66, van legge nr. 266 van 23 december 2005, en artikel 65 van decreto legge nr. 50 van 24 april 2017, die met wijzigingen is omgezet bij legge nr. 96 van 21 juni 2017), volgens welke de verplichting om bij te dragen aan de financiering van de regelgevende instantie voor de postsector moet drukken op leveranciers van de postdienst, zonder de mogelijkheid onderscheid te maken tussen de positie van leveranciers van expres- en koeriersdiensten en die van leveranciers van de universele dienst, en dus zonder de mogelijkheid waarde te hechten aan de mate waarin de NRI de verschillende typen postdiensten heeft gereguleerd?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (hierna: „richtlijn 97/67”), met name artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, en artikel 9, lid 3, alsmede artikel 22, leden 1 en 2.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge 23 dicembre 2005, n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (wet nr. 266 van 23 december 2005 – Bepalingen voor de opstelling van de jaar- en meerjarenbegroting van de staat) (begrotingswet 2006), artikel 1, leden 65 en 66

Artikel 1, lid 65, bepaalt:

„Met ingang van 2007 worden de operationele kosten [...] van de [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 bijdragen die bij besluit van [de AGCOM] worden vastgesteld, binnen de bij wet vastgestelde maximumgrenzen, en rechtstreeks aan de [AGCOM] betaald. [...].”

Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (voorlopig wetsbesluit nr. 50 van 24 april 2017 houdende financiële spoedmaatregelen, initiatieven ten behoeve van de territoriale overheden, aanvullende maatregelen voor door aardbevingen getroffen gebieden en ontwikkelingsmaatregelen), met wijzigingen omgezet bij wet nr. 96 van 21 juni 2017, artikel 65.

Artikel 65, met als opschrift „Nationale regelgevende instantie voor de postsector”, bepaalt het volgende:

„1. Met ingang van 2017 worden de operationele kosten van de [AGCOM] met betrekking tot haar taken als nationale regelgevende instantie voor de postsector uitsluitend gefinancierd op de wijze vastgesteld in artikel 1, lid 65, en artikel 1, lid 66, tweede volzin, van wet nr. 266 van 23 december 2005, op basis van de door exploitanten in de postsector ontvangen opbrengsten [...]”.

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 servizio (wetsbesluit nr. 261 van 22 juli 1999 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 dienst), met name artikel 2

Decreto legislativo 31 marzo 2011, 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 (wetsbesluit nr. 58 van 31 maart 2011 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), artikel 1

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici (voorlopig wetsbesluit nr. 201 van 6 december 2011 tot vaststelling van dringende bepalingen voor de groei, de billijkheid en de consolidatie van de overheidsrekeningen), met wijzigingen omgezet bij wet nr. 214 van 22 december 2011, artikel 21, leden 13 en 14, en bijlage A

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 De AGCOM heeft de besluiten nr. 182/17/CONS, nr. 427/17/CONS en nr. 528/18/CONS vastgesteld (hierna: „besluiten”), waarbij zij de hoogte en de voorwaarden heeft vastgesteld van een bijdrage die particuliere exploitanten in de sector van de postdiensten haar verschuldigd zijn voor respectievelijk 2017, 2018 en 2020.
- 2 In deze besluiten is vastgesteld dat zowel aanbieders van de universele dienst als andere particuliere exploitanten van postdiensten die in het bezit zijn van een vergunning, tot de betaling van die bijdrage verplicht zijn.
- 3 Daarnaast is de hoogte van de betrokken bijdrage daarin aldus vastgesteld dat de kosten voor de regelgevingswerkzaamheden van de AGCOM met betrekking tot de postmarkt volledig door de bijdrage van de particuliere exploitanten kunnen worden gedekt, zonder publieke medefinanciering.

- 4 Bij het vaststellen van de hoogte van die kosten zijn echter niet alleen de werkzaamheden die rechtstreeks betrekking hebben op het reguleren van de postmarkt in aanmerking genomen, maar ook de gemeenschappelijke voorzieningen voor de verschillende afdelingen waaruit de AGCOM bestaat, zoals het gebruik van de gebouwen en secretariaatswerkzaamheden. Meer in het bijzonder zijn de uit de gemeenschappelijke voorzieningen voortvloeiende indirecte kosten evenredig verdeeld tussen de verschillende markten ten aanzien waarvan de AGCOM bevoegd is.
- 5 Meerdere particuliere exploitanten die expres- en koeriersdiensten verrichten die niet onder de universele dienst vallen, zijn tegen deze besluiten opgekomen bij de TAR. In de procedures in eerste aanleg hadden hun betwistingen ten eerste betrekking op het feit dat de besluiten een bijdragestelsel tot stand hebben gebracht dat volledig voor rekening van de markt komt, zonder enige overheidsdeelname; en ten tweede op de omstandigheid dat de financierbare kosten hoger waren dan de kosten voor de regelgevingswerkzaamheden van de AGCOM in de postmarkt, en ten derde op de gelijkstelling tussen aanbieders van expres- en koeriersdiensten en aanbieders van de universele dienst.
- 6 De TAR heeft de beroepen verworpen en allereerst geoordeeld dat de *ratione temporis* toepasselijke nationale regeling niet voorziet in een verplichting tot publieke medefinanciering van de werkzaamheden van de AGCOM, en de AGCOM evenmin toestaat om een aandeel in de bijdrage ten laste van de Staat vast te stellen, aangezien dat de jaarlijkse begrotingswet daarover niets bepaalt. De rechter in eerste aanleg heeft daarnaast geoordeeld dat artikel 9, lid 2, [tweede alinea,] vierde streepje, van richtlijn 97/67 de lidstaten toelaat de kosten van de nationale regelgevende instantie (hierna: „NRI”) te dekken door middel van de financiering afkomstig uit de betrokken markt. De TAR heeft er voorts op gewezen dat de in artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 genoemde diensten niet alleen op de universele dienst betrekking hebben. Tot slot heeft de rechter in eerste aanleg verklaard dat ook de kosten voor de expres- en koerierdiensten en de indirecte bedrijfskosten, die evenredig worden verdeeld, financierbare kosten vormen.
- 7 Verzoeksters in eerste aanleg hebben tegen de afwijzende vonnissen hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 8 Volgens verzoeksters voorziet artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 in een vorm van publieke medefinanciering van de bedrijfskosten van de NRI en sluit deze bepaling uit dat alle kosten voor rekening van de betrokken markt komen. Indien de financiering volledig of grotendeels voor rekening komt van de particuliere exploitanten in de sector van de postdiensten, zou de in artikel 22 van richtlijn 97/67 voorgeschreven functionele onafhankelijkheid van de NRI immers in gevaar komen.

- 9 Daarnaast betogen verzoeksters dat artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67 uitsluitend betrekking heeft op de rechtstreekse bedrijfskosten, die nauw samenhangen met het reguleren van de postdiensten die onder de universele dienst vallen, en dat de indirecte kosten, zoals die betreffende de gebouwen en het secretariaat, daarvan uitgesloten zijn.
- 10 Tot slot voeren verzoeksters aan dat ook het opleggen van de bijdrageverplichting aan alle vergunninghouders in strijd is met artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67, aangezien geen rekening is gehouden met hun inkomsten, noch met de marktsituatie, noch met het feit dat een onderneming diensten kan verrichten die volstrekt geen regelgeving vereisen.
- 11 De AGCOM voert daartegen aan dat de nationale regeling, en in het bijzonder artikel 1, lid 65, van wet nr. 266 van 23 december 2005, niet voorziet in enige verplichting tot publieke medefinanciering van de activiteiten van de NRI, en dat het aandeel van publieke medefinanciering in de begrotingswet dus op nul kan worden vastgesteld. De reden waarom dit financieringsstelsel is opgezet, is juist dat de onafhankelijk van de NRI ten opzichte van de overheid moet worden gewaarborgd. Bovendien wordt dit stelsel niet uitgesloten door artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67, en is het in overeenstemming met artikel 22, lid 1, van die richtlijn. Dit laatste artikel betreft namelijk niet de financiering van de NRI, maar strekt ertoe te voorkomen dat toezichthoudende organen van de staat de functies van de NRI uitoefenen.
- 12 Voorts stelt de AGCOM dat het Hof van Justitie van de Europese Unie zich in de arresten in zaak C-2/15 en in de gevoegde zaken C-259/16 en C-260/16 reeds heeft uitgesproken over de werkingssfeer van artikel 9, lid 2, van richtlijn 97/67. Zo heeft het Hof verklaard dat de verplichting om bij te dragen aan de financiering van de NRI zonder onderscheid rust op alle exploitanten van postdiensten, met inbegrip van aanbieders van expres- en koerierdiensten, aangezien de activiteiten van de NRI ertoe strekken de ontwikkeling van mededinging op de markt in zijn geheel te bevorderen.
- 13 Tot slot betoogt de AGCOM dat bij de financierbare bedrijfskosten ook de kosten zijn inbegrepen die betrekking hebben op de gemeenschappelijke voorzieningen voor de verschillende afdelingen waaruit de AGCOM bestaat – die evenredig worden verdeeld – aangezien zij noodzakelijk zijn voor het functioneren van deze instantie.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 In de eerste plaats reconstrueert de verwijzende rechter de ontwikkeling en de inhoud van de nationale regeling betreffende de NRI en haar financiering.
- 15 Wat de ontwikkeling van de nationale regeling betreft: oorspronkelijk waren de functies van de NRI voor de postsector toegekend aan het ministero dello Sviluppo Economico (ministerie van Economische Ontwikkeling). Volgens de

Europese Commissie voldeed het ministero dello Sviluppo Economico evenwel niet aan de vereisten van onafhankelijkheid.

- 16 Daarom is wetsbesluit nr. 261 van 22 juli 1999 tot omzetting van richtlijn 97/67 vervolgens gewijzigd bij wetsbesluit nr. 58 van 31 maart 2011 tot omzetting van richtlijn 2008/6, waarbij een nationaal agentschap voor de regulering van de postsector (hierna: „agentschap”) werd opgericht dat in plaats van het ministero dello Sviluppo Economico de functie van NRI in de postsector had moeten vervullen. Dat agentschap moest worden gefinancierd uit twee bronnen, te weten een publiek fonds en de door alle exploitanten in de postsector verschuldigde bijdrage.
- 17 Het agentschap heeft zijn werkzaamheden echter nooit aangevangen, en op grond van voorlopig wetsbesluit nr. 201 van 6 december 2011 zijn de functies ervan overgedragen aan de AGCOM. Voor de AGCOM gold aanvankelijk de voor het agentschap vastgestelde financieringsregeling, die voorzag in publieke medefinanciering via het genoemde publieke fonds. Artikel 65 van voorlopig wetsbesluit nr. 50 van 24 april 2017 heeft de referentieregeling vervolgens gewijzigd door te bepalen dat de financiering van de AGCOM met ingang van 2017 wordt geregeld door artikel 1, lid 65 en artikel 1, lid 66, tweede volzin, van wet nr. 266 van 23 december 2005 (begrotingswet 2006). Deze laatste bepaling schrijft in het bijzonder voor dat de operationele kosten van de AGCOM voor het deel dat niet ten laste van de Staatsbegroting komt, worden gefinancierd door de betrokken markt overeenkomstig de in de geldende regeling gestelde voorwaarden, en dat de hoogte van de bijdrage bij besluit van de AGCOM wordt vastgesteld.
- 18 Wat de inhoud van de thans geldende nationale regeling betreft: de verwijzende rechter is van oordeel dat zij, uitgelegd in het licht van de bewoordingen, de historische ontwikkeling en de doeleinden daarvan, niet voorschrijft, maar wel toelaat dat de operationele kosten van de AGCOM uitsluitend door de bijdrage van de markt, en dus de aanbieders van postdiensten, worden gefinancierd. Zo blijkt uit de letterlijke uitlegging van artikel 1, lid 65, van wet nr. 266 van 23 december 2005 dat daarin noch de verplichting tot, noch de omvang van medefinanciering is vastgesteld is, die dus eventueel moet worden vastgesteld bij specifieke bepalingen met rang van wet, die doorgaans worden opgenomen in de jaarlijkse begrotingswet. Vanuit teleologisch oogpunt beoogt artikel 1, lid 65, voorts de overheidsuitgaven te beperken door de kosten voor het functioneren van de AGCOM af te wentelen op de particuliere exploitanten.
- 19 Aangezien de Italiaanse wetgever voor de jaren 2017, 2018 en 2019 geen enkele raming heeft gemaakt van de kosten voor de financiering van de operationele kosten van de AGCOM, meent de verwijzende rechter dat de besluiten nr. 182/17/CONS, nr. 427/17/CONS en nr. 528/18/CONS, waarbij de hoogte van de door de particuliere exploitanten verschuldigde bijdrage aldus is vastgesteld dat deze kosten daarmee volledig worden gefinancierd, in overeenstemming zijn met de geldende nationale regeling.

- 20 In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of de nationale regeling inzake de NRI en de financiering daarvan verenigbaar is met het Unierecht.
- 21 In dit verband merkt de verwijzende rechter ten eerste op dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie (arresten van 16 november 2016 in de zaak C-2/15; 15 juni 2017 in de zaak C-368/15, en 31 mei 2018 in de gevoegde zaken C-259/16 en C-260/16) duidelijk blijkt dat artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 niet in de weg staat aan een nationale regeling als de Italiaanse, die de verplichting bij te dragen aan de financiering van de NRI voor de postsector oplegt aan alle aanbieders van de postsector, ook die welke geen onder de universele dienst vallende diensten verrichten.
- 22 In de tweede plaats meent de verwijzende rechter dat uit de rechtspraak van het Hof juist niet duidelijk blijkt of artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 rechtvaardigt dat de operationele kosten van de NRI volledig door de aanbieders van postdiensten worden gefinancierd, zonder enige vorm van publieke deelneming.
- 23 In dit verband merkt de verwijzende rechter om te beginnen op dat de letterlijke uitlegging van artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 weliswaar geen uitsluitel geeft, maar lijkt te pleiten voor een publieke en private medefinanciering van de betrokken kosten, gezien het gebruik van de woorden „financieel [...] bij te dragen” in die bepaling. Vanuit systematisch oogpunt merkt de verwijzende rechter voorts op dat de Uniewetgever in de gevallen waarin hij de verplichting om bij te dragen aan de financiering van een NRI volledig aan particuliere exploitanten heeft willen opleggen, dat uitdrukkelijk heeft gedaan, zoals bijvoorbeeld in het geval van artikel 12 van richtlijn 2002/20. Vanuit teleologisch oogpunt tot slot blijkt dat het doel dat aan de oprichting van NRI's ten grondslag ligt, erin bestaat de onafhankelijkheid (ook financieel) van dergelijke instanties te waarborgen, zoals volgt uit overweging 39 van richtlijn 97/67. Dit doel veronderstelt dat NRI's met de nodige middelen dienen te worden toegerust, zoals vermeld in overweging 47 van richtlijn 2008/6 en in de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Witboek over diensten van algemeen belang, COM/2004/0374 def. Om de verwezenlijking van dit doel te verzekeren, verdient het de voorkeur een bijdragestelsel te vermijden dat uitsluitend op particuliere exploitanten drukt.
- 24 In de derde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat uit de rechtspraak van het Hof niet duidelijk blijkt of artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 de financiering rechtvaardigt van de bedrijfskosten die slechts indirect verband houden met de regulering van de markt voor postdiensten, omdat die kosten betrekking hebben op administratieve en beleidsstructuren die dienstig zijn voor de verrichting van alle activiteiten van de NRI, ook in andere markten dan die voor postdiensten. Daarnaast vraagt de verwijzende rechter bevestiging van de mogelijkheid om de bij regelgevingswerkzaamheden voor expres- en koerierdiensten gemaakte kosten tot de financierbare bedrijfskosten te rekenen.

- 25 In dit verband preciseert de verwijzende rechter om te beginnen dat de nationale regeling is vervat in artikel 65 van voorlopig wetsbesluit nr. 50 van 24 april 2017, waarin wordt verwezen naar de „operationele kosten van de [AGCOM]”, waarbij bewoordingen worden gebruikt die moeten worden geacht overeen te komen met de in het Unierecht gebruikte term „bedrijfskosten”. Daarnaast merkt de verwijzende rechter op dat die laatste term geen specifieke aanwijzingen geeft en dat de Uniewetgever met betrekking tot andere bedrijfssectoren anders heeft gehandeld, door een lijst op te stellen van de soorten kosten die door de markt kunnen worden gefinancierd (vgl. artikel 12 van richtlijn 2002/20 inzake elektrische communicatie). Tot slot meent de verwijzende rechter dat de regeling vanuit teleologisch oogpunt ertoe lijkt te strekken de financiële onafhankelijkheid van NRI's te waarborgen, zodat de financiering alle kosten zou moeten omvatten die zij voor de uitvoering van hun institutionele missie moeten maken. Bij dergelijke kosten moeten ook de kosten worden inbegrepen die worden gemaakt in verband met de diensten die niet onder de universele dienst vallen, alsmede de kosten die verband houden met de administratieve en beleidsstructuren van de NRI, die activiteiten verricht in de verschillende gebieden waarin zij tot interventie bevoegd is, en die evenredig zouden moeten verdeeld over de verschillende betrokken markten.
- 26 In de vierde plaats is de verwijzende rechter tot slot van mening dat uit de rechtspraak van het Hof niet duidelijk blijkt of artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67 een bijdrageverplichting rechtvaardigt die zonder onderscheid wordt opgelegd aan aanbieders van expres- en koeriersdiensten en aan aanbieders van de universele dienst.
- 27 In dit verband preciseert de verwijzende rechter om te beginnen dat de nationale regeling, zoals vastgesteld in artikel 1, leden 65 en 66, van wet nr.266 van 23 december 2005 en artikel 65 van voorlopig wetsbesluit nr. 50 van 24 april 2017, niet toelaat dat tussen exploitanten onderscheid wordt gemaakt naargelang het type dienst dat zij leveren. Daarnaast wijst hij er ten eerste op dat aanbieders van expres- en koeriersdiensten eveneens leveranciers van postdiensten in de zin van artikel 2, punt 1 bis, van richtlijn 97/67 zijn, en ten tweede dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen universele postdiensten en exprespost, namelijk de waarde die aan de laatstgenoemde dienst is toegevoegd, zoals vermeld in overweging 18 van richtlijn 97/67. Voorts merkt de verwijzende rechter op dat de in artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn 97/67 bedoelde procedures, verplichtingen en vereisten volgens artikel 9, lid 3, ervan met name evenredig en niet-discriminerend moeten zijn.
- 28 Daarom vraagt verwijzende rechter het Hof om te verduidelijken of het evenredigheids- en non-discriminatiebeginsel in het licht van het bepaalde in artikel 9, lid 2, tweede alinea, vierde streepje, van richtlijn 97/67, voorschrijven dat de hoogte van de door de verschillende aanbieders van postdiensten verschuldigde bijdrage wordt bepaald op basis van de omvang van regelgevingswerkzaamheden van de NRI die op hen betrekking hebben. Aanbieders van de universele dienst worden immers aan andere en veel meer

regelgevingswerkzaamheden onderworpen dan aanbieders van andere postdiensten. De verwijzende rechter meent evenwel dat er geen correlatie bestaat tussen de regelgevingswerkzaamheden van de AGCOM en de aan deze instantie verschuldigde bijdrage, die evenwel een dwingend karakter heeft. Het zou derhalve niet gerechtvaardigd zijn om de bijdragen te differentiëren naargelang de AGCOM haar bevoegdheden ten aanzien van de bijdrageplichtige uitoefent of naargelang die bijdrageplichtige voordeel heeft gehad van de werkzaamheden van de AGCOM.