



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
apresentadas em 23 de março de 2023<sup>1</sup>

**Processo 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**

**contra**

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

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Serviços postais na União Europeia — Financiamento da autoridade reguladora do setor postal — Necessidade de financiamento público — Obrigação de as empresas do setor contribuírem para os custos de funcionamento da autoridade reguladora do setor postal — Encargo financeiro suportado exclusivamente pelos prestadores do serviço postal, sem distinção entre os prestadores do serviço universal e os prestadores de serviço de correio expresso»

<sup>1</sup> Língua original: espanhol.

1. Em Itália, os operadores económicos privados do setor postal devem suportar os custos da autoridade reguladora nacional (a seguir «ARN»), sem nenhum cofinanciamento público. Essa obrigação impõe-se tanto aos prestadores de serviços de correio expresso como aos prestadores do serviço universal.

2. No essencial, este reenvio prejudicial interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se a legislação nacional aplicada no litígio *a quo* é compatível com a Diretiva 97/67/CE, conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE<sup>2</sup>, e com os princípios da proporcionalidade e da não discriminação.

## I. Quadro jurídico

### A. Direito da União — Diretiva 97/67

3. Nos termos do artigo 9.º da Diretiva 97/67:

«1. Para os serviços não abrangidos pelo conceito de serviço universal, os Estados-Membros podem estabelecer autorizações gerais na medida necessária para garantir o cumprimento dos requisitos essenciais.

2. Para os serviços abrangidos pelo conceito de serviço universal, os Estados-Membros podem estabelecer procedimentos de autorização, incluindo licenças individuais, na medida necessária para garantir o cumprimento dos requisitos essenciais e assegurar a prestação do serviço universal.

A concessão de autorizações pode:

[...]

— quando apropriado, ser subordinada à obrigação de contribuir financeiramente para os custos de funcionamento da autoridade reguladora nacional a que se refere o artigo 22.º;

[...]

As obrigações e os requisitos referidos no primeiro travessão e no artigo 3.º só podem ser impostos aos prestadores do serviço universal designados.

[...]

3. Os procedimentos, as obrigações e os requisitos referidos nos n.ºs 1 e 2 devem ser transparentes, acessíveis, não discriminatórios, proporcionados, exatos e inequívocos, publicados com a devida antecedência e baseados em critérios objetivos [...]»

<sup>2</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro de 1997 relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço (JO 1998, L 15, p. 14), conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade (JO 2008, L 52, p. 3).

4. O artigo 22.º dispõe:

«1. Cada Estado-Membro designa uma ou mais autoridades reguladoras nacionais para o setor postal, juridicamente distintas e funcionalmente independentes dos operadores postais. [...]

[...]

2. As autoridades reguladoras nacionais têm como atribuição específica assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da presente diretiva, em especial estabelecendo procedimentos de acompanhamento e de regulação para garantir a prestação do serviço universal. Podem igualmente ter como atribuição assegurar o cumprimento das regras de concorrência no setor postal.

[...]»

**B. Direito italiano**

5. A Diretiva 97/67 foi transposta para o direito italiano pelo Decreto Legislativo n.º 261, de 22 de julho de 1999<sup>3</sup>, cujo artigo 2.º, n.º 1, dispõe que «a autoridade de regulação do setor postal é o Ministério das Comunicações».

6. O artigo 1.º do Decreto Legislativo n.º 58, de 31 março de 2011<sup>4</sup>, alterou o artigo 2.º do Decreto Legislativo n.º 261, de 22 de julho de 1999, prevendo que:

- «É instituída a Agência Nacional de Regulação do Setor Postal [...] que é designada como autoridade reguladora nacional para o setor postal na aceção do artigo 22.º da Diretiva 97/67/CEE e das suas alterações posteriores» (n.º 1);
- «As funções [...] exercidas pelo Ministério do Desenvolvimento Económico [...], com os recursos humanos, financeiros e funcionais pertinentes, são transferidas para a Agência» (n.º 12);
- «Os custos de funcionamento da Agência são suportados: a) por um fundo específico inscrito no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Económico, ao qual são imputados os recursos financeiros referidos no n.º 12; b) através de uma contribuição não superior a um por mil das receitas do último exercício relativas ao setor postal, paga por todos os operadores económicos do setor [...]» (n.º 14);
- O montante dos recursos financeiros referidos no n.º 12 é fixado por decreto do Ministério da Economia e das Finanças (n.º 18).

<sup>3</sup> 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 (Decreto Legislativo n.º 261, de 22 de julho de 1999, que dá execução à Diretiva 97/67/CE [...]) (GURI n.º 182, de 5 de agosto de 1999).

<sup>4</sup> 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 (Decreto Legislativo n.º 58, que transpõe a Diretiva 2008/6/CE [...]), de 31 de março de 2011 (GURI n.º 98, de 24 de abril de 2011).

7. As atividades e competências da agência nacional do setor postal foram transferidas para a Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Autoridade Reguladora das Comunicações; a seguir «AGCOM») <sup>5</sup> pelo Decreto-Lei n.º 201, de 6 de dezembro de 2011 <sup>6</sup>. Todavia, as regras em vigor em matéria de financiamento da referida agência não foram alteradas.

8. Os n.ºs 65 e 66 do artigo 1.º da Lei n.º 266, de 23 de dezembro de 2005 <sup>7</sup>, dispuseram:

— «65. A partir do ano de 2007, as despesas de funcionamento [...] da Autoridade Reguladora das Comunicações [...] são financiadas pelo mercado de referência, na parte não coberta pelo financiamento a cargo do Orçamento do Estado, segundo as modalidades previstas na legislação em vigor, sendo os montantes de contribuição determinados por deliberação [dessa autoridade], dentro dos limites máximos previstos pela lei, e pagos diretamente [à referida autoridade] [...]»

— «66. Desde a sua primeira aplicação em 2006, o montante da contribuição suportada pelas entidades que operam no setor das comunicações [...] é fixado em 1,5 por mil das receitas declaradas no último orçamento anterior à entrada em vigor da presente lei. Para os anos seguintes, as eventuais variações do montante e das modalidades da taxa serão adaptadas pela [AGCOM] em conformidade com o n.º 65, até ao limite de 2 por mil das receitas declaradas no último orçamento anterior à adoção da decisão.»

9. A alteração do financiamento da AGCOM ocorreu por força do artigo 65.º do Decreto-Lei n.º 50, de 24 de abril de 2017 <sup>8</sup>, nos seguintes termos:

«1. A partir de 2017, as despesas de funcionamento da Autoridade Reguladora das Comunicações relativas às funções de autoridade reguladora nacional do setor postal, serão asseguradas exclusivamente de acordo com as modalidades previstas nos n.ºs 65 e 66, segundo período, do artigo 1.º da legge 23 dicembre 2005, n.º 266 (Lei n.º 266, de 23 de dezembro de 2005), por referência às receitas obtidas pelos operadores no setor postal. As disposições do artigo 2.º, n.ºs 6 a 21, e do artigo 15.º, n.º 2-A, do Decreto legislativo 22 luglio 1999, n.º 261 (Decreto-Legislativo n.º 261 de 22 de julho de 1999) são revogadas.»

10. Esta alteração suprimia o sistema misto, público e privado, de financiamento da autoridade reguladora e alinhava a contribuição dos operadores do setor postal para a AGCOM com a dos outros setores económicos sob a sua supervisão.

<sup>5</sup> A AGCOM foi criada pelo artigo 1.º, n.º 1, da legge n. 249, di Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle Telecomunicazioni E Radiotelevisivo (Lei N.º 249, De 13 De Julho De 1997, Relativa à Criação da Autoridade Reguladora das Comunicações e de Regulamentação dos Sistemas de Telecomunicação e de Radiotelevisão) (GURI n.º 177, de 31 de julho de 1997).

<sup>6</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n.º 201 — Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.º 214 (Decreto-Lei n.º 201, de 6 de dezembro de 2011 — Disposições Urgentes para o Crescimento, a Equidade e a Consolidação das Contas Públicas (GURI n.º 284, de 6 de dezembro de 2011), convertido, com alterações, na Lei n.º 214, de 22 de dezembro de 2011) (GURI n.º 300, de 27 de dezembro de 2011).

<sup>7</sup> Legge n.º 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2006)» [Lei n.º 266, de 23 de dezembro de 2005, — Disposições para a Elaboração do Orçamento Anual e Plurianual do Estado (Lei Financeira de 2006)] (GURI n.º 302, de 29 de dezembro de 2005).

<sup>8</sup> Decreto-legge 24 aprile 2017, n.º 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, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n.º 96 (Decreto-Lei n.º 50, de 24 de abril de 2017 — Disposições Urgentes em Matéria Financeira, Iniciativas de Apoio às Autoridades Regionais ou Locais, Medidas Adicionais de Apoio às Zonas afetadas por Fenómenos Sísmicos e Medidas para o Desenvolvimento, convertido, com alterações na Lei n.º 96, de 21 de junho de 2017) (GURI n.º 96, de 23 de junho de 2017).

## II. Matéria de facto, litígio e questões prejudiciais

11. Em 2017 e 2018, a AGCOM adotou as Deliberações n.º 182/17/CONS, n.º 427/17/CONS e n.º 528/18/CONS (a seguir «Deliberações»), através das quais determinou a medida e as modalidades de uma contribuição devida a seu favor pelos operadores económicos privados do setor dos serviços postais, respetivamente, para os anos de 2017, 2018 e 2019. Concretamente, a AGCOM fixou uma taxa de 1,4 por mil (das receitas declaradas por cada operador) para os anos de 2017 e de 2018, e de 1,35 por mil para 2019.

12. As Deliberações:

- Identificaram como entidades obrigadas ao pagamento da contribuição tanto os prestadores do serviço universal como os outros operadores económicos privados do setor dos serviços postais titulares de uma autorização.
- Especificaram a medida do encargo de tal forma que a contribuição dos operadores económicos permitisse cobrir a totalidade dos custos relativos às atividades da AGCOM nesse setor, sem nenhum cofinanciamento público.

13. Esses custos foram quantificados tendo em consideração não só as atividades diretamente respeitantes à regulação do mercado dos serviços postais, mas também os serviços comuns às diferentes direções da AGCOM, como a utilização dos imóveis e as atividades administrativas. Os custos indiretos decorrentes dos serviços comuns foram repartidos proporcionalmente pelos diferentes mercados de referência da AGCOM.

14. Alguns operadores económicos privados de correio expresso, que não estão abrangidos no serviço universal, interpuseram recurso das Deliberações no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio).

15. Contestaram, nomeadamente:

- o facto de as Deliberações instituírem um sistema de contribuição inteiramente a cargo do mercado, com exclusão de qualquer participação estatal;
- o facto de os custos elegíveis serem superiores aos correspondentes às atividades de regulação da AGCOM no mercado dos serviços postais;
- a equiparação entre os prestadores dos serviços de correio expresso e os prestadores do serviço universal.

16. O Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) negou provimento aos recursos, considerando, em substância, que:

- a legislação nacional aplicável *ratione temporis* não impõe nenhuma obrigação de cofinanciamento estatal das atividades da AGCOM, nem a autoriza a fixar uma parte da contribuição a cargo do Estado, na falta de uma disposição nesse sentido na lei do orçamento anual;

- o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67 permite aos Estados-Membros cobrirem os custos da ARN através do financiamento do mercado de referência;
- os serviços previstos no artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 97/67 não dizem respeito apenas ao serviço universal;
- os custos relativos aos serviços de correio expresso e aos custos de funcionamento indiretos, repartidos proporcionalmente, também constituem custos elegíveis.

17. As recorrentes interpuseram recurso da sentença de primeira instância no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), que submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

- «1) Devem o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, e n.º 3, bem como o artigo 22.º da Diretiva 97/67/CE [...] conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE [...] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional como a relevante no ordenamento italiano [expressa nos artigos 1.º, n.ºs 65 e 66, da legge 23 dicembre 2005, n.º 266 (Lei n.º 266, de 23 de dezembro de 2005), e 65.º do decreto legge 24 aprile 2017, n.º 50 (Decreto-Lei n.º 50, de 24 de abril de 2017), convertido, com alterações, na Legge 21 giugno 2017, n.º 96 (Lei n.º 96, de 21 de junho de 2017)], que permite impor exclusivamente aos prestadores do setor postal, incluindo aqueles que não prestam serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação do serviço universal, a obrigação de contribuir financeiramente para os custos de funcionamento da autoridade reguladora do setor postal, admitindo assim a possibilidade de excluir qualquer forma de cofinanciamento público a cargo do orçamento do Estado?
- 2) Devem o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, e o artigo 22.º da Diretiva 97/67/CE [...] conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE [...] ser interpretados no sentido de que permitem incluir entre os custos de funcionamento elegíveis para serem financiados pelos prestadores de serviços postais também os custos a suportar decorrentes de atividades de regulação respeitantes aos serviços postais não abrangidos pelo âmbito de aplicação do serviço universal, bem como os custos das estruturas administrativas e de orientação estratégica (as denominadas estruturas “transversais”) cuja atividade, embora não se destine diretamente à regulação dos mercados dos serviços postais, contribui, no entanto, para o desenvolvimento de todas as competências institucionais da Autoridade, com a consequente possibilidade da sua imputação por via indireta e parcial (proporcionalmente) ao setor dos serviços postais?
- 3) O princípio da proporcionalidade, o princípio da não discriminação, o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, e n.º 3, bem como o artigo 22.º da Diretiva 97/67/CE [...], conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE [...], opõem-se a uma legislação nacional, como a italiana [expressa nos artigos 1.º, n.ºs 65 e 66, da legge 23 dicembre 2005, n.º 266 (Lei n.º 266, de 23 de dezembro de 2005), e 65.º do decreto legge 24 aprile 2017, n.º 50 (Decreto-Lei n.º 50, de 24 de abril de 2017), convertido, com alterações, na Legge 21 giugno 2017, n.º 96 (Lei n.º 96, de 21 de junho de 2017)], que impõe pôr a cargo dos prestadores do setor postal a obrigação de contribuir para o financiamento da autoridade reguladora do setor postal, sem possibilidade de distinguir a posição dos prestadores de serviços de correio expresso da posição dos prestadores do serviço universal e, por

consequente, sem possibilidade de ter em conta a diferente intensidade da atividade reguladora exercida pela ARN (autoridade reguladora nacional) em relação aos diferentes tipos de serviços postais?»

### III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

18. O pedido de decisão prejudicial foi registado no Tribunal de Justiça em 31 de março de 2022.

19. Apresentaram observações escritas a General Logistic System Enterprises Srl, e a General Logistic System Italy SpA, a BRT SpA, a Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.D.I.) e o., os Governos belga, grego, italiano, lituano, norueguês e português e a Comissão Europeia.

20. Não foi considerada necessária a realização de audiência.

### IV. Apreciação

#### A. Observações preliminares

21. A Diretiva 97/67, conforme alterada pela Diretiva 2008/6, permite que os Estados-Membros subordinem a concessão de licenças aos operadores do setor postal, «quando apropriado», «à obrigação de contribuir financeiramente para os custos de funcionamento da [ARN]»<sup>9</sup>.

22. O advogado-geral P. Mengozzi já alertou para as dificuldades de interpretação do artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 97/67, devido à sua redação pouco clara<sup>10</sup>. Este processo confirma a sua afirmação.

23. No âmbito da análise das questões do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), parece-me preferível começar pela segunda para determinar que tipos de despesas das ARN do setor postal devem ser financiadas pelos operadores desse setor<sup>11</sup>. Em seguida, analisarei se a Diretiva 97/67 impõe necessariamente um financiamento mínimo das ARN através de fundos públicos. Por último, analisarei se todos os operadores do setor postal devem contribuir em função das suas receitas, ou se há que estabelecer uma distinção entre os prestadores do serviço universal e os prestadores de correio expresso.

<sup>9</sup> Artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67. Nos termos do artigo 22.º, n.º 1, desta mesma diretiva, os Estados-Membros designam as ARN.

<sup>10</sup> Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi de 16 de março de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:168, n.º 22).

<sup>11</sup> Será necessário determinar se devem ser todas as despesas, incluindo as despesas gerais (comuns), ou apenas as despesas estritamente ligadas às funções das ANR no setor postal. Para este efeito, será crucial interpretar o conceito pouco claro de «custos de funcionamento» utilizado pela Diretiva 97/67.

## ***B. Segunda questão prejudicial***

24. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67, conjugado com o seu artigo 22.º, inclui entre os custos de funcionamento das ARN financiados pelos prestadores de serviços postais:

- Os custos suportados decorrentes de atividades de regulação respeitantes aos serviços postais não abrangidos pelo âmbito de aplicação do serviço universal.
- Os «custos das estruturas administrativas e de orientação estratégica (as denominadas estruturas “transversais”) cuja atividade, embora não se destine diretamente à regulação dos mercados dos serviços postais, contribui, no entanto, para o desenvolvimento de todas as competências institucionais da Autoridade, com a consequente possibilidade da sua imputação por via indireta e parcial (proporcionalmente) ao setor dos serviços postais».

### *1. Custos suportados decorrentes de atividades de regulação das ARN respeitantes aos serviços postais não abrangidos pelo âmbito de aplicação do serviço universal*

25. No que respeita a esta categoria, a jurisprudência do Tribunal de Justiça parece-me conclusiva: «relativamente à obrigação específica de contribuir para o financiamento da autoridade reguladora do setor postal, prevista no artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67 [...], há que salientar que as atividades que incumbem às autoridades nacionais de regulação se referem a todo o setor postal e não apenas [às] prestações de serviços abrangidos pelo serviço universal»<sup>12</sup>.

26. A obrigação assim configurada é coerente com as funções das ARN do setor postal, cuja missão consiste em assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva 97/67 e garantir o respeito das regras de concorrência nesse setor. Desta forma, favorecem todos os operadores postais, e não apenas uma categoria específica destes.

27. Assim, o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67 deve ser interpretado no sentido de que todos os prestadores de serviços postais, em contrapartida dos benefícios que retiram da atuação das ARN, podem «ser sujeitos à obrigação de contribuir para o financiamento das atividades dessas autoridades»<sup>13</sup>.

28. A obrigação abrange, em suma, os custos inerentes às atividades das ARN relativas a *todos* os serviços postais, tanto os não abrangidos como os abrangidos pelo serviço universal.

### *2. Custos das estruturas administrativas e de orientação estratégica*

29. A resposta à questão de saber se os *custos de funcionamento* do artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67 incluem os denominados «custos de funcionamento da autoridade reguladora nacional» (a seguir «custos transversais») <sup>14</sup> da ARN, aos quais se refere o órgão jurisdicional de reenvio, parece-me menos evidente.

<sup>12</sup> Acórdão de 16 de novembro de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, n.º 29).

<sup>13</sup> Acórdão de 16 de novembro de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, n.º 31), e Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi nesse processo (EU:C:2016:168, n.º 46).

<sup>14</sup> No sentido atribuído a esses termos pelo órgão jurisdicional de reenvio.



30. A Diretiva 97/67 não define o conceito de «custos de funcionamento», interpretado de forma distinta pelos diferentes intervenientes no presente reenvio prejudicial:

- Para a Comissão, esta categoria inclui os custos transversais suportados pelas ARN decorrentes das suas atividades de natureza administrativa e institucional, estreitamente ligados e anteriores às atividades de regulação que são chamadas a desempenhar.
- Em contrapartida, a BRT SpA considera que, se o legislador tivesse considerado que os operadores postais deviam suportar os custos transversais da ARN, teria utilizado um conceito mais amplo do que o dos custos de funcionamento. Em seu entender, a expressão «de funcionamento» significa que serve para agir concretamente e diz respeito à fase de execução prática.

31. O recurso às diferentes versões linguísticas não ajuda a uma interpretação literal que clarifique a disposição<sup>15</sup>. Por conseguinte, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça<sup>16</sup>, é necessário recorrer à sua interpretação sistemática e finalista.

32. A Diretiva 97/67, enquanto tal, também não fornece elementos que permitam uma interpretação sistemática que dê mais esclarecimentos sobre o significado dos «custos de funcionamento»<sup>17</sup>.

33. Todavia, é verdade que outras normas do direito da União relativas às comunicações eletrónicas (nomeadamente a Diretiva 2002/21/CE<sup>18</sup> e a Diretiva 2002/20/CE<sup>19</sup>, ou as suas antecessoras), poderiam fornecer indicações úteis, numa perspetiva sistemática, para este reenvio.

34. Seria esse o caso se essas outras normas<sup>20</sup>, já interpretadas pelo Tribunal de Justiça, tivessem introduzido conceitos análogos suscetíveis de serem transpostos para o setor postal<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Os «custos de funcionamento» são traduzidos na versão francesa da Diretiva 97/67 por «coûts de fonctionnement»; na versão italiana por «costi operativi»; na versão alemã por «betrieblichen Aufwendungen»; na versão inglesa por «operational costs»; na versão [espanhola por «costes operativos»], e na versão romena por «costurile operaționale».

<sup>16</sup> Acórdão de 12 de novembro de 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, n.º 42).

<sup>17</sup> A inexatidão do artigo 9.º da Diretiva 97/67 relativamente a este aspeto contrasta com a regulação detalhada dos custos (diretos ou comuns) que os prestadores do serviço universal devem incluir nos seus sistemas contabilísticos (artigo 14.º).

<sup>18</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas (JO 2002, L 108, p. 33), conforme alterada pela Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, que altera a Diretiva 2002/21/CE relativa a um quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas, a Diretiva 2002/19/CE relativa ao acesso e interligação de redes de comunicações eletrónicas e recursos conexos e a Diretiva 2002/20/CE relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (JO 2009, L 337, p. 37).

<sup>19</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrónicas (diretiva autorização) (JO 2002, L 108, p. 21), conforme alterada pela Diretiva 2009/140.

<sup>20</sup> As Diretivas 2002/20 e 2002/21 estavam em vigor à data dos factos no processo principal, mas, desde 20 de dezembro de 2020, foram revogadas pela Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (JO 2018, L 321, p. 36).

<sup>21</sup> Existem algumas semelhanças entre o setor postal e o setor das comunicações eletrónicas (em alguns Estados-Membros, como Itália, a mesma ARN supervisiona ambos os setores), mas também diferenças significativas. Por conseguinte, há que proceder cuidadosamente à transposição de soluções resultantes das diretivas de um setor para o outro.

35. Tal como no setor postal, no domínio das comunicações eletrónicas prevê-se que os operadores privados financiem as ARN correspondentes. Para este efeito, a Diretiva 2002/20 utiliza o conceito de «custos administrativos» das ARN. Essas autoridades devem ser, como a do setor postal, imparciais e independentes e beneficiar de financiamento adequado<sup>22</sup>.

36. As normas que regulam o financiamento das ARN no setor das comunicações eletrónicas preveem especificamente que as contribuições dos operadores (os encargos que devem suportar para o financiamento da ARN) se limitem a cobrir determinados *custos administrativos reais* relativos, em especial, à gestão das autorizações ou dos direitos de utilização<sup>23</sup>.

37. Com efeito, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2002/20, todos os encargos administrativos impostos às empresas para financiar as atividades da ARN, «[c]obrirão, no total, apenas os custos administrativos decorrentes da gestão, controlo e aplicação do regime de autorização geral, bem como dos direitos de utilização e das obrigações específicas referidas no n.º 2 do artigo 6.º»<sup>24</sup>.

38. Os encargos do setor das comunicações eletrónicas não podem portanto sequer destinar-se a cobrir despesas relativas a missões diferentes das enumeradas nesta disposição, não podendo, designadamente, ser afetados a outro tipo de custos administrativos suportados pela ARN<sup>25</sup>.

39. Segundo o Tribunal de Justiça, resulta do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2002/20, lido à luz do seu considerando 30, que os encargos impostos aos operadores de comunicações eletrónicas:

- Devem cobrir os custos administrativos reais resultantes das atividades enumeradas no n.º 1, alínea a), desse artigo e manter um equilíbrio com esses custos. Assim, o conjunto das receitas obtidas graças ao encargo em causa não pode exceder a totalidade dos custos relativos a essas atividades<sup>26</sup>.
- Podem cobrir os custos inerentes a todas as atividades da ARN enumeradas nesse artigo, e não apenas os correspondentes à atividade de regulação *ex ante* do mercado<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Segundo o Acórdão de 28 de julho de 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608, n.º 36), resulta dos artigos 3.º, n.ºs 3, e 3.º-A, da Diretiva 2002/21 que «a [Diretiva 2002/21] exige agora que, a fim de garantir a independência e a imparcialidade das ARN, os Estados-Membros assegurem, em substância, que tais autoridades disponham, no seu conjunto, dos *recursos financeiros e humanos necessários para o desempenho das missões que lhes são atribuídas* [...]». O sublinhado é meu.

<sup>23</sup> Nos termos do considerando 30 da Diretiva 2002/20, «[p]odem ser impostos encargos administrativos aos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas, para financiar as atividades da autoridade reguladora nacional respeitantes à gestão do sistema de autorização e à concessão de direitos de utilização. Tais encargos devem limitar-se a cobrir os custos administrativos reais dessas atividades. [...]». O considerando 31 acrescenta que «[o]s regimes aplicáveis em matéria de encargos administrativos não devem dar origem a distorções de concorrência nem criar entraves à entrada no mercado».

<sup>24</sup> Esses custos podem «incluir custos de cooperação internacional, harmonização e normalização, análise de mercados, vigilância do cumprimento e outros tipos de controlo do mercado, bem como trabalho de regulação que envolva a preparação e execução de legislação derivada e decisões administrativas, como decisões em matéria de acesso e de interligação».

<sup>25</sup> Acórdãos de 18 de julho de 2013, *Vodafone Omnitel e o.*, C-228/12 a C-232/12 e C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, n.ºs 38 a 40 e 42; e de 28 de julho de 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608, n.º 45).

<sup>26</sup> Acórdãos de 18 de julho de 2013, *Vodafone Omnitel e o.*, C-228/12 a C-232/12 e C-254/12 a C-258/12, EU:C:2013:495, n.ºs 41 e 42; e de 28 de julho de 2016, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (C-240/15, EU:C:2016:608, n.º 46).

<sup>27</sup> Despacho de 29 de abril de 2020, *BRT Itália e o.* (C-399/19, EU:C:2020:346, n.º 43): «o artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da [Diretiva 2002/20] deve ser interpretado no sentido de que os custos que podem ser cobertos por um encargo imposto nos termos desta disposição às empresas que fornecem um serviço ou uma rede de comunicações eletrónicas são unicamente os relativos às três categorias de atividades da ARN mencionadas nessa disposição, incluindo as funções de regulação, supervisão, resolução de litígios e sancionatória, sem se limitar aos custos gerados pela atividade de regulação *ex ante* do mercado».

40. As recorrentes no órgão jurisdicional de reenvio que apresentaram observações defendem a extrapolação para o setor postal da solução adotada para o setor das comunicações eletrónicas pelo artigo 12.º da Diretiva 2002/20 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o interpreta.

41. À primeira vista, a proposta interpretativa pode ser descrita como sugestiva<sup>28</sup>, mas não é adequada: apesar das semelhanças no que respeita ao requisito de independência das ARN do setor das comunicações eletrónicas e do setor postal, as regras específicas relativas ao seu financiamento diferem:

- Como acabo de afirmar, os encargos impostos aos operadores do setor das comunicações eletrónicas financiam determinados *custos administrativos*, especificados no artigo 12.º da Diretiva 2002/20, associados à gestão das autorizações ou dos direitos de utilização, mas não a outros tipos de custos das ARN, além dos referidos nesse artigo.
- Em contrapartida, no artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, e no artigo 22.º da Diretiva 97/67, o legislador da União não limitou os custos elegíveis para financiamento pelos operadores privados aos de natureza meramente administrativa, e ainda menos aos associados às autorizações ou aos direitos de utilização.

42. A interpretação teleológica do artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, e do artigo 22.º da Diretiva 97/67 leva a sustentar que estas disposições permitem às ARN do setor postal desempenhar as suas funções gerais, ou seja, assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva 97/67<sup>29</sup>. Para o efeito, devem dispor de um financiamento adequado, que cubra os custos transversais decorrentes do seu funcionamento, sem os quais essas entidades simplesmente não poderiam atuar.

43. Por conseguinte, não há nenhuma razão que impeça que se qualifique de custos de funcionamento os custos transversais das ARN do setor postal (isto é, os custos comuns, não especificamente destinados a uma atividade de regulação ou de supervisão) que decorrem do exercício das suas competências institucionais. Concordo com a Comissão neste ponto quando sublinha a ligação estreita desta categoria de custos, anteriores a qualquer outra atividade, com as funções próprias da ARN.

44. Por último, como acertadamente salienta o órgão jurisdicional de reenvio, se uma ARN exerce (como a AGCOM) funções noutras domínios que não o setor postal, os custos indiretos serão repartidos proporcionalmente por todos os setores envolvidos.

### ***C. Primeira questão prejudicial***

45. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a Diretiva 97/67 se opõe a uma legislação nacional por força da qual o financiamento da ARN é suportado apenas pelos prestadores privados de serviços, excluindo qualquer forma de financiamento público a cargo do orçamento do Estado.

<sup>28</sup> Com efeito, outros aspetos da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às ARN das comunicações eletrónicas podem, sem dificuldade, ser utilizados no setor postal. V. n.ºs 72 e 79 das presentes conclusões

<sup>29</sup> Em especial, estabelecer procedimentos de acompanhamento e de regulação para garantir a prestação do serviço universal, e o cumprimento das regras de concorrência no setor postal (artigo 22.º, n.º 2, da Diretiva 97/67).

46. A resposta a esta primeira questão está implícita na que propus para a segunda, com base no artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, e no artigo 22.º da Diretiva 97/67.

47. Se os custos de funcionamento das ARN do setor postal englobam tanto os resultantes diretamente das suas atividades de regulação e de supervisão como os decorrentes da sua estrutura administrativa e decisória, em princípio, os operadores privados devem suportar o financiamento integral da própria ARN.

48. Por conseguinte, poderia responder-se afirmativamente à dúvida do órgão jurisdicional de reenvio (pode a totalidade dos custos das ARN ser suportada pelos operadores privados, com exclusão do financiamento público?).

49. Esta resposta não é afetada pelo facto de o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67 utilizar a expressão «quando apropriado», para se referir ao mecanismo de financiamento das ARN. Com essa expressão, é respeitada a escolha de fórmulas diferentes, que a Diretiva 97/67 deixa ao critério dos Estados-Membros<sup>30</sup>.

50. Por conseguinte, importa esclarecer o alcance da obrigação de «contribuir financeiramente», prevista pelo artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67.

51. O teor literal desta expressão poderia conduzir a uma interpretação restritiva: os operadores teriam apenas a obrigação de contribuir financeiramente para *uma parte* dos custos de funcionamento das ARN, mas *não para a totalidade* desses custos.

52. Como a interpretação literal não é determinante, há que recorrer novamente à interpretação sistemática e finalista do artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67.

53. Partindo do princípio de que o conceito de custos de funcionamento inclui todos os custos gerados pelas ARN do setor postal no exercício das suas funções, pode considerar-se que os Estados-Membros mantêm a possibilidade de escolher entre:

- Um sistema de financiamento estritamente privado, através de taxas impostas aos operadores postais.
- Um sistema de financiamento público, a cargo do orçamento nacional.
- Um sistema misto de cofinanciamento público (a cargo do orçamento nacional) e privado (contribuições dos operadores do setor postal). Nada impediria que, neste modelo, os custos transversais fossem suportados pelo financiamento público e os custos de regulação e de supervisão fossem suportados por operadores privados.

54. De acordo com os dados fornecidos pela Comissão, com base num estudo recente<sup>31</sup>, quinze Estados-Membros escolheram um sistema de financiamento inteiramente privado, seis preferiram um sistema público e cinco optaram por um sistema misto (quatro deles com a maior parte do financiamento suportado pelos operadores postais).

<sup>30</sup> Como qualquer outro tributo, as taxas fixadas para financiar os custos do exercício de funções públicas têm uma componente de apreciação política inegável. Não se afigura que uma taxa estabelecida em função das receitas dos operadores postais, como a prevista pela Itália, na proporção de uma determinada permissão das suas receitas, afete a competitividade dos operadores do setor nem que ponha em causa a sua subsistência.

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

55. Na minha opinião, o artigo 9.º da Diretiva 97/67 não impõe nem impede a escolha de um determinado modelo de financiamento das ARN. O seu n.º 3 limita-se a exigir que, salvaguardada a independência e o funcionamento dessas autoridades, os elementos do sistema adotado sejam «transparentes, acessíveis, não discriminatórios, proporcionados, exatos e inequívocos, publicados com a devida antecedência e baseados em critérios objetivos».

56. Nada obsta, repito, a que um Estado-Membro estabeleça um sistema público ou um sistema misto: ambos se ajustam à finalidade da Diretiva 97/67, que prevê a existência de ARN independentes dos operadores do setor postal<sup>32</sup>, a fim de assegurar que exercem de modo adequado as suas funções de regulação e de supervisão. Os dois sistemas parecem-me compatíveis com o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, da Diretiva 97/67, uma vez que preservam a independência das ARN em relação aos operadores do setor postal, bem como o seu funcionamento devido.

57. O mesmo acontece com compatibilidade dos sistemas de financiamento estritamente privados (como o italiano), desde que assegurem, por um lado, a independência da ARN e, por outro, que, na prática, essa ARN disponha dos meios necessários para o desempenho das suas funções<sup>33</sup>.

58. Na realidade, a fonte de financiamento de uma ARN não determina necessariamente a sua independência<sup>34</sup>. O que se deve conseguir é que disponha dos meios financeiros indispensáveis, de forma que a própria ARN possa escapar à influência indevida dos principais operadores do mercado e de outras autoridades públicas<sup>35</sup>.

59. É certo que a possibilidade de uma ARN ver a sua atividade «bloqueada» é maior quando o seu financiamento depende exclusivamente das contribuições dos operadores do setor postal. Como salienta o órgão jurisdicional de reenvio<sup>36</sup>, o caso italiano é paradigmático: segundo a própria AGCOM, desde que, em 2012, passou a ser a ARN italiana no setor postal, não conseguiu receber nenhuma contribuição junto dos operadores postais privados e teve de exercer as suas funções de regulação e de supervisão com meios financeiros provenientes de outros setores ou das suas reservas. A AGCOM afirma que a impossibilidade de receber as contribuições dos operadores a levará a não poder exercer as suas funções no setor postal italiano<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> O considerando 47 da Diretiva 2008/6 enfatiza a independência e a autonomia das ARN: «[...] De acordo com o princípio da separação das funções de regulação e operacionais, os Estados-Membros deverão garantir a independência das autoridades reguladoras nacionais, assegurando assim a imparcialidade das suas decisões [...]».

<sup>33</sup> O considerando 47 da Diretiva 2008/6 enuncia que «[a]s autoridades reguladoras nacionais deverão dispor de todos os recursos necessários em termos de pessoal, de competências e de meios financeiros para o desempenho das suas funções».

<sup>34</sup> OCDE, *The Governance of Regulators — Being an independent Regulator*, OECD Publishing, Paris, 2016, disponível em [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator\\_9789264255401-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page4), pp. 79 e 80; e OCDE, *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Éditions OCDE, Paris, 2017, disponível em [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia\\_9789264287877-es](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/creando-una-cultura-de-independencia_9789264287877-es), pp. 27 e 28.

<sup>35</sup> OCDE, *The Governance of Regulators — Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, Paris, 2022, disponível em [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators\\_7dcb34c8-en#page52](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».

<sup>36</sup> N.º 78 do despacho de reenvio.

<sup>37</sup> O bloqueio económico de uma ARN financiada com contribuições privadas pode ocorrer, apesar de arrecadar as taxas por via executiva, se a cobrança for paralisada por meio de recursos jurisdicionais que se prolonguem no tempo. Neste contexto, na falta de outras medidas, a atitude de obstrução dos operadores do setor postal, únicos financiadores da ARN, poderia dificultar ou mesmo impossibilitar a ARN de exercer as suas funções de regulação e de supervisão (v. n.º 78 do despacho de reenvio).

60. Ora, essa circunstância parece resultar de uma patologia específica (e superveniente) do sistema de financiamento italiano, mais do que de uma deficiência estrutural do modelo adotado. A sua solução pode residir no fortalecimento dos poderes de cobrança da própria ARN.

61. Em definitivo, entendo que o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, lido em conjugação com o artigo 22.º da Diretiva 97/67, confere aos Estados-Membros a liberdade de escolherem o sistema de financiamento da sua ARN do setor postal. Sempre que um Estado-Membro opte pelo financiamento estritamente privado, através de taxas impostas aos operadores postais, deve tomar as medidas necessárias para, em todo o caso, assegurar a independência e a operacionalidade da ARN. Essas medidas devem ser suficientemente eficazes para evitar práticas de bloqueio da sua atividade.

62. Se o Tribunal de Justiça decidir, contrariamente à interpretação que proponho, que o conceito de custos de funcionamento inclui apenas os decorrentes das atividades de regulação e de supervisão das ARN, os seus custos transversais deveriam ser suportados pelo Estado através de financiamento público, de forma a salvaguardar o funcionamento da ARN.

#### ***D. Terceira questão prejudicial***

63. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os princípios da proporcionalidade e da não discriminação, bem como o artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, e n.º 3, e o artigo 22.º da Diretiva 97/67, permitem um sistema de financiamento da ARN baseado em taxas impostas aos operadores postais:

- sem ter em conta a intensidade das funções de regulação e de supervisão exercidas em relação aos diferentes tipos de serviços postais; e
- sem distinguir, para estes efeitos, entre os prestadores do serviço universal e os operadores de correio expresso.

64. A Diretiva 97/67 não prevê uma forma específica de cálculo das taxas aplicáveis aos operadores postais para o financiamento da ARN. Como já salientei, o seu artigo 9.º, n.º 3, limita-se a exigir que sejam estabelecidas elementos de cálculo «transparentes, acessíveis, não discriminatórios, proporcionados, exatos e inequívocos, publicados com a devida antecedência e baseados em critérios objetivos».

##### *1. Princípio da igualdade*

65. A igualdade exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que as situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objetivamente justificado<sup>38</sup>.

66. Os operadores de correio expresso italiano consideram que não lhes devem ser impostas contribuições para a ARN da mesma forma que aos operadores do serviço universal, uma vez que se encontram em situações diferentes. Na sua opinião, a ARN exerce atividades de regulação e de supervisão muito mais significativas sobre os operadores do serviço universal.

<sup>38</sup> Acórdãos de 12 de novembro de 2014, *Guardian Industries e Guardian Europe/Comissão* (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, n.º 51); de 4 de maio de 2016, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324, n.º 35); e de 7 de março de 2017 *RPO* (C-390/15, EU:C:2017:174, n.º 41).

67. Recordo que o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 97/67 permite aos Estados-Membros submeter as empresas do setor postal a autorizações gerais, para prestar os serviços não abrangidos pelo serviço universal. O seu n.º 2, primeiro parágrafo, prevê a faculdade de os Estados-Membros fixarem procedimentos de autorização para os serviços abrangidos pelo serviço universal<sup>39</sup>.

68. Em conformidade com o considerando 18 da Diretiva 97/67, a diferença essencial entre os serviços de correio expresso e os serviços postais universais reside na mais-valia (seja qual for a sua forma) oferecida pelos primeiros e notada pelos clientes. Essas prestações correspondem a serviços específicos dissociáveis do serviço de interesse geral, que satisfazem necessidades especiais de operadores económicos e que exigem certas prestações suplementares que o serviço postal tradicional não oferece<sup>40</sup>.

69. Todavia, a disparidade entre os serviços postais de correio expresso e os serviços postais universais<sup>41</sup> não coloca os operadores dessas categorias em situações diferentes no que respeita à sua obrigação de suportar os custos da ARN. Por outras palavras, esta disparidade não tem necessariamente de se traduzir numa contribuição mais ou menos intensa para o financiamento da ARN.

70. A atividade de regulação e de supervisão de uma ARN é exercida relativamente à totalidade do setor postal, tanto no que diz respeito ao serviço universal como ao correio expresso<sup>42</sup>.

71. O método de cálculo das taxas para o financiamento da ARN não contém elementos discriminatórios, uma vez que assenta num fator percentual, idêntico para todos os operadores postais e aplicado com base nas receitas obtidas por cada um deles. O Tribunal de Justiça já confirmou o caráter não discriminatório, objetivo e transparente deste método de cálculo em relação a taxas análogas, impostas aos operadores correspondentes para financiar ARN de outros setores económicos<sup>43</sup>.

## 2. Princípio da proporcionalidade

72. Segundo o Tribunal de Justiça, para avaliar a proporcionalidade de uma legislação nacional, como a que transpôs em Itália a Diretiva 97/67 no que respeita aos títulos de autorização para a prestação de serviços postais, «[...] cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, ao proceder à

<sup>39</sup> Acórdão de 16 de novembro de 2016, DHL Express (Austria) (C-2/15, EU:C:2016:880, n.º 20).

<sup>40</sup> Acórdãos de 31 de maio de 2018, Confetra e o. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2018:370, n.º 38); e de 21 de novembro de 2019, Deutsche Post e o. (C-203/18 e C-374/18, EU:C:2019:999, n.º 65).

<sup>41</sup> A evolução do setor postal foi rápida e as atividades dos prestadores do serviço universal e dos operadores de correio expresso tendem a convergir.

<sup>42</sup> Através da alteração da Diretiva 97/67, pela Diretiva 2008/6, o legislador da União pretendia, segundo os considerandos 13 e 16 desta última diretiva, concluir o processo de liberalização do mercado dos serviços postais e confirmar a data definitiva da realização do mercado interno dos serviços postais, suprimindo não só os últimos obstáculos à abertura total desse mercado para certos prestadores do serviço universal, mas igualmente todos os restantes obstáculos à prestação dos serviços postais. V., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, Pawlak (C-545/17, EU:C:2019:260, n.º 31).

<sup>43</sup> Acórdão de 21 de julho de 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, n.ºs 31 e 32): «No que se refere à questão de saber se os Estados-Membros têm o direito de determinar, como a legislação em causa no processo principal, o montante dessa taxa com base nas receitas brutas de exploração dos operadores a ela sujeitos, há que considerar, por um lado [...], que se trata de um critério objetivo, transparente e não discriminatório. Por outro lado, como a Comissão salientou na audiência, esse critério de determinação não deixa de estar relacionado com os custos suportados pela autoridade nacional competente [...] Nestas condições, a Diretiva 97/13 não se opõe a que os Estados-Membros determinem o montante de uma taxa, ao abrigo do artigo 6.º desta mesma diretiva, com base nas receitas brutas de exploração dos operadores a ela sujeitos.»

apreciação global de todas as circunstâncias de direito e de facto pertinentes, se tal regulamentação é apta a garantir a realização dos objetivos prosseguidos e não excede o que é necessário para os alcançar [...]»<sup>44</sup>.

73. No que diz respeito à sua aptidão para «garantir a realização do objetivo que prossegue, [...] uma legislação nacional só é apta a garantir a realização do objetivo invocado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de maneira coerente e sistemática»<sup>45</sup>.

74. O objetivo do modelo postal italiano (financiamento privado) consiste em cobrir os custos de funcionamento da sua ARN, na aceção acima exposta. A obrigação de pagar as taxas, que impende sobre todos os operadores do setor, é adequada para garantir, em princípio<sup>46</sup>, o exercício das funções próprias da ARN.

75. Importa recordar que, segundo as informações que constam dos autos, a contribuição imposta pela legislação italiana não é mais elevada do que as previstas por outros Estados-Membros para os operadores privados para financiar a sua ARN do setor postal.

76. O que está em causa é a questão de saber se a obrigação de todos os operadores postais contribuírem (*rectius*, em função das suas receitas), sem distinção entre os do serviço universal e os do correio expresso, excede o que é necessário para assegurar o financiamento adequado da ARN.

77. Em meu entender, o sistema em causa não viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que a atuação da ARN visa assegurar a liberalização do setor postal no seu conjunto e é desenvolvida relativamente a todos os operadores postais.

78. Estes dois argumentos reforçam a minha convicção:

- Por um lado, embora seja verdade que os prestadores do serviço postal universal têm a sua atividade mais regulada, não é menos verdade que a liberalização do setor postal tem favorecido mais os prestadores de correio expresso.
- Por outro lado, como recordou o Tribunal de Justiça relativamente ao financiamento das ARN do setor das comunicações eletrónicas, não é indispensável que haja uma correlação precisa entre o montante da taxa imposta ao operador e os custos efetivamente suportados pela ARN relativos a esse operador<sup>47</sup>. Este raciocínio é facilmente transponível para a Diretiva 97/67.

<sup>44</sup> Acórdão de 31 de maio de 2018, Confetra e o. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2018:370, n.º 49).

<sup>45</sup> Acórdão de 31 de maio de 2018, Confetra e o. (C-259/16 e C-260/16, EU:C:2018:370, n.º 50).

<sup>46</sup> Com as matizes expostas nos n.ºs 60 a 62 das presentes conclusões.

<sup>47</sup> Acórdão de 21 de julho de 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:2011:513, n.º 28): «a Diretiva 97/13 não pode ser interpretada no sentido de que deve haver uma correlação precisa entre o montante da taxa imposta a um operador a ela sujeito e os custos efetivamente suportados pela referida autoridade nacional competente e relativos a esse operador por um período determinado, uma vez que nenhuma disposição da Diretiva 97/13 impõe essa correlação». O mesmo acontece com a Diretiva 97/67.



## V. Conclusão

79. Atendendo ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) nos seguintes termos:

O artigo 9.º, n.º 2, segundo parágrafo, quarto travessão, em conjugação com o artigo 22.º da Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço, conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade,

deve ser interpretado no sentido de que:

- o conceito de custos de funcionamento das autoridades reguladoras nacionais do setor postal, financiáveis pelos prestadores de serviços postais, abrange tanto os custos suportados pelas atividades de regulação relativas aos serviços postais abrangidos e não abrangidos pelo âmbito de aplicação do serviço universal como os custos transversais decorrentes das estruturas administrativas e de orientação estratégica dessas autoridades;
- uma legislação nacional que permite impor aos prestadores de serviços postais a obrigação de contribuírem financeiramente para os custos de funcionamento da autoridade reguladora nacional, excluindo qualquer forma de financiamento público, é compatível com o direito da União, desde que o Estado-Membro tome as medidas necessárias para garantir a independência dessa autoridade e a disponibilidade dos meios para o exercício das suas funções; e
- é igualmente compatível com o direito da União, nomeadamente com os princípios da proporcionalidade e da não discriminação, um sistema de financiamento da autoridade de regulação nacional de um Estado-Membro que impõe taxas aos operadores postais, calculadas à razão de uma determinada permissão das suas receitas, sem ter em conta a intensidade das funções de regulação e de supervisão exercidas em relação aos diferentes tipos de serviços postais, e sem distinguir, para estes efeitos, entre os prestadores do serviço postal universal e os operadores de correio expresso.