

Processo C-345/24

**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1,
do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça**

Data de entrada:

10 de maio de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional,
Itália)

Data da decisão de reenvio:

9 de maio de 2024

Recorrente:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Recorridos:

BRT SpA

Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT)

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI)

DHL Express (Italy) Srl

TNT Global Express Srl

Fedex Express Italy Srl

United Parcel Service Italia Srl

Amazon Italia Transport Srl

Amazon Italia Logistica Srl

Amazon EU Sàrl

Objeto do processo principal

Recurso interposto no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) contra a sentença proferida pelo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (TAR Lazio) (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) no recurso interposto pelas empresas de transporte ora recorridas, pela qual este anulou a Deliberação n.º 94/22/CONS da Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) (Autoridade Reguladora das Comunicações, Itália; a seguir «AGCOM»). Esta deliberação tinha introduzido uma série de requisitos de informação no mercado dos serviços postais de entrega de encomendas.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido de interpretação da Diretiva 97/67/CE e do Regulamento (UE) 2018/644, a fim de esclarecer se os mesmos também são aplicáveis aos prestadores de serviços de entrega não transfronteiriços. Questão relativa a uma eventual incompatibilidade com o princípio da não discriminação e com os artigos 14.º, 114.º e 169.º TFUE. Questão dos «poderes implícitos» como base jurídica da atuação da autoridade reguladora nacional em causa no presente caso e questão dos limites estabelecidos pelo direito da União ao poder de impor requisitos de informação conferido às autoridades reguladoras nacionais.

Questões prejudiciais

- 1) O Regulamento (UE) 2018/644 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de abril de 2018, relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, no que respeita à recolha de informações, só é aplicável, como tal, aos prestadores de serviços transfronteiriços de entrega ou é aplicável, em geral, a quaisquer prestadores de serviços de entrega de encomendas, com exceção de exclusões específicas relativas a determinadas disposições?
- 2) No caso de a resposta seguir a primeira hipótese, deve ser reconhecida à Diretiva 97/67/CE, ou seja, nos denominados «poderes implícitos» a base jurídica que permite que, em todo o caso, as autoridades reguladoras nacionais imponham requisitos de informação, de forma geral, aos prestadores de serviços de entrega, ainda que não transfronteiriços?
- 3) Em caso de resposta negativa à segunda questão, deve ser considerado razoável, não discriminatório e conforme com os artigos 14.º, 114.º e 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia o facto de o Regulamento (UE) 2018/644 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de abril de 2018, não ser aplicável aos prestadores de serviços de entrega não transfronteiriços?
- 4) Dentro de que limites (também do ponto de vista da necessidade e da proporcionalidade) pode a autoridade reguladora nacional impor aos prestadores

de serviços de entrega de encomendas requisitos de informação e, em especial, é possível impor requisitos de informação simétricos relativamente:

- (i) às condições praticadas junto dos diferentes tipos de clientes;
- (ii) aos contratos que regulam as relações entre a empresa que, em concreto, presta o serviço de entrega de encomendas e as empresas que, a diversos títulos, segundo o modelo específico da cadeia, contribuem para a prestação do referido serviço;
- (iii) às condições económicas e à proteção jurídica reconhecidas aos trabalhadores afetados, a diversos títulos, à prestação do serviço?

Disposições de direito da União invocadas

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, nomeadamente, artigo 22.º-A

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, nomeadamente, considerando 51

Regulamento (UE) 2018/644 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de abril de 2018, relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, nomeadamente, artigo 4.º

Regulamento de Execução (UE) 2018/1263 da Comissão, de 20 de setembro de 2018, que estabelece os formulários para a prestação de informações pelos prestadores de serviços de entrega de encomendas nos termos do Regulamento (UE) 2018/644 do Parlamento Europeu e do Conselho

Disposições de direito nacional invocadas

Decreto legislativo 22 luglio 1999, n.º 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 – Transposição da Diretiva 97/67/CE, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço; a seguir Decreto Legislativo n.º 261/1999), nomeadamente, artigos 2.º e 14.º *bis*

Deliberação n.º 94/22/CONS, da Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) (Autoridade Reguladora das Comunicações), de 31 de março de 2022,

relativa a «Requisitos regulamentares no mercado dos serviços postais de entrega de encomendas», nomeadamente, artigos 1.º e 2.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Na sequência de um complexo e longo processo, no decurso do qual foram emitidas várias deliberações que tinham por objeto análises e consultas públicas respeitantes ao mercado dos serviços postais de entrega de encomendas, a AGCOM emitiu a Deliberação n.º 94/22/CONS, de 31 de março de 2022, relativa a «Requisitos regulamentares no mercado dos serviços postais de entrega de encomendas». Através da mesma, foram introduzidos alguns requisitos de informação «simétricos», ou seja, aplicáveis a todos os prestadores de determinadas dimensões que operam no mercado dos serviços postais de entrega de encomendas, e requisitos de informação «assimétricos», impostos unicamente à Amazon.
- 2 No que diz respeito aos requisitos de informação «simétricos», estes destinavam-se a aumentar o nível de supervisão no mercado em causa, devido à falta de transparência aí identificada. Especificamente, trata-se de requisitos impostos a todas as pessoas habilitadas a prestar ao público serviços relativos à entrega de encomendas postais que empreguem, em atividades postais, pelo menos 50 trabalhadores e cujo volume de negócios anual relativo a atividades abrangidas pelos serviços postais, conforme definidos no artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Decreto Legislativo n.º 261/1999, tenha sido, durante, pelo menos, três anos consecutivos, superior a 10 milhões de euros.

Estes requisitos de informação simétricos dizem respeito: às informações relativas às condições económicas dos serviços oferecidos ao público; às condições económicas de referência (preços médios) para alguns grupos de clientes empresariais identificados com base no volume de negócios anual; aos contratos em vigor que regulam as relações comerciais com as empresas do setor, com as quais tenham celebrado diretamente contratos, que contribuam para a prestação do serviço postal; a uma declaração relativa ao cumprimento das condições de trabalho, em relação a todas as pessoas envolvidas na prestação do serviço e a qualquer nível da organização em rede; e aos modelos normalizados de contrato utilizados relativamente ao pessoal das diversas categorias em cada nível da organização.

- 3 Pelo contrário, no que respeita aos requisitos de informação «assimétricos», trata-se de requisitos que a AGCOM entendeu impor apenas à Amazon, em razão dos pontos críticos revelados pela análise do mercado dos serviços de entrega de encomendas.

Em particular, a Amazon, em acréscimo às informações acima enumeradas, deve enviar à AGCOM as seguintes informações: o preço médio praticado junto dos retalhistas («retailer») que, para o serviço de entrega, aderem ao programa «Envio através da Amazon» (denominado «FBA»); o preço médio unitário pago aos

«Delivery Service Providers» (DSP) (Prestadores de Serviços de Entrega) pelo serviço de entrega; e o preço médio unitário pago aos outros prestadores de serviços de entrega por esse serviço.

- 4 A Deliberação n.º 94/22/CONS da AGCOM foi impugnada mediante quatro recursos diferentes interpostos no TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) pela Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (A.I.C.A.I.), DHL Express Italy, TNT Global Express, Fedex Express Italy, United Parcel Service Italia, BRT e pela Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT) (a seguir, conjuntamente, «operadores diferentes da Amazon»), bem como pela Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica e pela Amazon EU (a seguir, conjuntamente, «Amazon»).
- 5 O TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), através de quatro sentenças diferentes, deu provimento aos quatro recursos e anulou a Deliberação n.º 94/22/CONS da AGCOM. Os fundamentos apresentados para esses deferimentos foram, de resto, diferentes. No âmbito dos três processos promovidos pelos operadores diferentes da Amazon, o referido órgão jurisdicional salientou, em primeiro lugar, a deficiente instrução da deliberação da AGCOM. Em particular, a AGCOM tinha introduzido requisitos de informação em setores, B2B («business-to-business») (entre empresas), nos quais não tinham sido revelados pela instrução realizada problemas suscetíveis de justificar a intervenção regulamentar. Pelo contrário, no âmbito do processo promovido pela Amazon, o fundamento do deferimento não foi a deficiente instrução, dado que, no setor B2C («business-to-consumer») (das empresas para o consumidor), tinham sido efetivamente identificados problemas, mas a constatação da falta de uma base legal «segura».
- 6 Mediante quatro recursos diferentes, a AGCOM impugnou no Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), órgão jurisdicional de reenvio, as referidas sentenças de anulação proferidas pelo TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio).

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 7 No recurso interposto contra a Amazon, a AGCOM critica a sentença do TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), na parte em que este sustenta, por um lado, que a AGCOM não gozava do poder de impor requisitos regulamentares (nem simétricos, nem assimétricos) à Amazon e, por outro, que, na Deliberação n.º 94/22/CONS, não é indicada, com clareza suficiente, a base legal que serviu de fundamento à decisão de impor os requisitos de informação supramencionados.
- 8 No que diz respeito ao Regulamento 2018/644, a AGCOM sustenta, em primeiro lugar, que este regulamento é aplicável, não de forma exclusiva aos prestadores de serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, mas, em geral, aos prestadores de serviços de entrega de encomendas, incluindo a Amazon, tendo em

conta que a referida sociedade utiliza redes internacionais de entrega para a entrega de bens vendidos por terceiros e que as sociedades do grupo Amazon são qualificáveis como operadores postais. Em segundo lugar, o âmbito de aplicação do referido regulamento não se circunscreve aos modelos de empresa tradicionais, mas estende-se aos modelos de empresa alternativos, incluindo as plataformas de comércio eletrónico. Em terceiro lugar, o facto de a Amazon não exercer uma atividade transfronteiriça de entrega de encomendas não obsta a que o regulamento lhe seja aplicável, dado que o regulamento, quando pretende fazer referência especificamente (apenas) aos prestadores de serviços transfronteiriços, o faz de forma expressa (como no artigo 5.º, em matéria de tarifas transfronteiriças, ao passo que o artigo 4.º, em matéria de «prestação de informações» se dirige indistintamente aos prestadores de serviços de entrega de encomendas). Em quarto lugar, o TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) excluiu erradamente que o referido regulamento possa constituir um fundamento válido para o exercício do poder regulamentar da AGCOM em relação à Amazon, tendo em conta o facto de se tratar de um operador não transfronteiriço. Por último, a AGCOM goza do poder de emitir normas em matéria de supervisão regulamentar, tanto com base na Diretiva 97/67/CE e no Decreto Legislativo n.º 261/1999, como com base no Regulamento 2018/644, que, no artigo 4.º, n.º 5, reconhece, de forma expressa, às autoridades reguladoras nacionais a possibilidade de impor requisitos de informação adicionais aos previstos no mesmo regulamento.

- 9 No que diz respeito à Diretiva 97/67/CE, a AGCOM alega que o TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) fez uma interpretação errada da referida diretiva, ao afirmar que esta tem por objetivo resolver «problemáticas transfronteiriças específicas». Pelo contrário, as finalidades e o âmbito de aplicação da Diretiva 97/67/CE são muito mais amplos, dado que a mesma se propõe melhorar os serviços postais de entrega de correspondência e encomendas oferecidos no âmbito europeu e harmonizar os direitos conferidos aos cidadãos europeus, no que diz respeito, tanto aos serviços postais nacionais, como aos transfronteiriços. A AGCOM está, pois, habilitada a adotar medidas regulamentares para cumprir as funções que, desse modo, lhe são atribuídas, entre as quais, a promoção da concorrência e a proteção dos utilizadores dos serviços postais. Além disso, não existe nenhum dever específico de indicar, de forma expressa e sob pena de anulação do ato adotado, a fonte normativa do exercício do poder.
- 10 No que diz respeito ao fundamento do poder regulamentar exercido através da Deliberação n.º 94/22/CONS, a AGCOM afirma ter agido legalmente, no âmbito das competências que lhe são atribuídas pela Diretiva 97/67/CE e pela legislação nacional de transposição (Decreto Legislativo n.º 261/1999). Os poderes de cognição de que dispõe na qualidade de autoridade reguladora nacional foram exercidos com base nos atos normativos supramencionados, bem como com base no Regulamento 2018/644, no qual esses poderes tinham sido posteriormente confirmados e especificados de forma mais detalhada.

- 11 As funções que são atribuídas à AGCOM pela legislação nacional de transposição, como a função de «promoção da concorrência» [artigo 2.º, n.º 4, alínea d), do Decreto Legislativo n.º 261/1999], as atividades «de análise e monitorização dos mercados postais, com particular referência aos preços dos serviços» [artigo 2.º, n.º 4, alínea g), do Decreto Legislativo n.º 261/1999], bem como, mais em geral, a de «regulação dos mercados postais» [artigo 2.º, n.º 4, alínea a), do Decreto Legislativo n.º 261/1999], não poderiam ser desempenhadas sem um conhecimento correto e completo dos mercados.
- 12 Além disso, como é especificado no considerando 51 da Diretiva 2008/6/CE, as autoridades reguladoras nacionais para o setor postal «necessitam de recolher informações junto dos operadores do mercado para desempenharem eficazmente as suas funções [...]».
- 13 No caso em apreço, a AGCOM sustenta ter realizado uma análise do mercado dos serviços de entrega de encomendas, que revelou uma falta de transparência das condições de oferta dos serviços de entrega a nível nacional, bem como uma falta de transparência acerca da estrutura da rede e do cumprimento das condições de trabalho do pessoal afetado às várias fases da execução da prestação do serviço postal.
- 14 Tendo em conta esses pontos críticos, bem como a evolução do mercado dos serviços postais de entrega de encomendas [o crescimento do mercado B2C (das empresas para o consumidor) e a perspetiva de um seu desenvolvimento ulterior, o papel das plataformas, o número elevadíssimo de operadores e as formas de organização da empresa e do trabalho, que não são reconduzíveis aos esquemas normalmente aplicados no setor], a AGCOM concluiu, portanto, que «é necessário um aumento do nível de supervisão regulamentar para um controlo mais eficaz do mercado da entrega de encomendas, que permita intervenções regulamentares destinadas a promover a concorrência e a prevenir a verificação de situações de distorção».
- 15 Portanto, a deliberação impugnada seria justificada, na medida em que se destina à promoção da concorrência: com efeito, os requisitos de informação estabelecidos visam promover uma maior competitividade, reforçando a transparência em benefício dos consumidores e das pequenas e médias empresas.
- 16 Em seguida, a AGCOM assinala um erro na sentença proferida pelo TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) em relação à Amazon, na parte em que este afirma que os requisitos de informação adicionais deveriam, em qualquer caso, prosseguir a melhoria dos serviços transfronteiriços de entrega, em conformidade com o disposto no Regulamento 2018/644.
- 17 A AGCOM sustenta que a imposição dos requisitos de informação previstos na deliberação responde aos pontos críticos identificados no mercado nacional e aos objetivos específicos correspondentes que a mesma prossegue (proceder a uma monitorização constante e precisa de todas as dinâmicas internas do mercado da

entrega de encomendas e, em particular, dos fatores que mais afetam a capacidade concorrencial dos operadores, como os preços e as condições de trabalho). Em consequência, a perspectiva do TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), de só reconhecer no Regulamento 2018/644 o fundamento do poder regulamentar exercido através da Deliberação n.º 94/22/CONS e de verificar a «necessidade» das medidas regulamentares previstas na mesma unicamente com base nesse regulamento e nos objetivos aí estabelecidos, é incorreta, bem como ilógica e irrazoável.

- 18 Além disso, a AGCOM considera que a sentença recorrida também erra ao excluir que, no caso em apreço, a imposição dos requisitos de informação em causa possa ser justificada pela teoria dos denominados poderes implícitos. Em seu entender, embora, em geral, uma aplicação rigorosa do princípio da legalidade exija que a legislação primária atribua, de forma expressa, poderes regulamentares às autoridades independentes, também é verdade que o fundamento desses poderes pode ser inferido, de forma implícita, de disposições legislativas destinadas a definir as funções e os objetivos das mesmas autoridades.
- 19 Nas sentenças proferidas nos processos promovidos em primeira instância pelos operadores diferentes da Amazon, o TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) não pôs em causa a existência do poder da AGCOM para impor, em geral, requisitos de informação aos operadores postais, mas negou, antes, a necessidade e a proporcionalidade, no caso concreto, dos requisitos de informação gerais previstos no artigo 1.º da Deliberação n.º 94/22/CONS, para além de ter assinalado a deficiência da instrução.
- 20 Apesar disso, nos três requerimentos de recurso das três sentenças supramencionadas, a AGCOM invoca um fundamento de recurso que diz respeito à base legal do poder exercido através da emissão da Deliberação n.º 94/22/CONS. A esse respeito, sustenta que o TAR Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), partindo do pressuposto errado de que essa base legal deve ser reconhecida apenas no Regulamento 2018/644, procedeu à apreciação do fundamento da intervenção regulamentar e da necessidade e proporcionalidade dos requisitos de informação impostos, adotando como único parâmetro de referência esse regulamento, e não também, e antes disso, a Diretiva 1997/67/CE (em particular, o artigo 22.º-A, introduzido pela Diretiva 2008/6/CE) e a legislação nacional de transposição (Decreto Legislativo n.º 261/1999), bem como o considerando 51 da Diretiva 2008/6/CE.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 21 Antes de mais, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à existência e à eventual extensão do poder da AGCOM para impor requisitos de informação como os que estão em causa no caso em apreço, nomeadamente, a prestadores de serviços de entrega não transfronteiriços do tipo da Amazon.

- 22 Estas dúvidas resultam do facto de a AGCOM, nos requerimentos de recurso supramencionados, sustentar que os seus poderes decorrem (também) de alguns «considerandos» da Diretiva 97/67/CE e do Regulamento 2018/644, bem como, e de modo particular, do considerando 51 da Diretiva 2008/6/CE. A insistência nos «considerandos» poderia revelar uma dificuldade em identificar uma norma clara e expressa que sirva para fundamentar os poderes exercidos. Sobre este ponto, a legislação referida parece vaga e não de todo precisa.
- 23 As outras deliberações adotadas pela AGCOM ao longo do complexo processo que terminou com a Deliberação n.º 94/22/CONS também não permitem um esclarecimento a este respeito. Com efeito, resulta de algumas dessas deliberações que a AGCOM excluiu até, de forma expressa, que o poder de impor requisitos de informação decorra do Regulamento 2018/644, ao passo que, no presente processo, sustenta o contrário.
- 24 Outra questão acerca da qual o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas diz respeito ao artigo 9.º da Diretiva 97/67/CE. O referido artigo prevê que «[p]ara 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».
- 25 Os requisitos essenciais são definidos no artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 19, da diretiva, que tem a seguinte redação: «Requisitos essenciais, as razões de interesse geral e de natureza não económica que podem levar um Estado-Membro a impor condições à prestação de serviços postais. Essas razões são a confidencialidade da correspondência, a segurança da rede em matéria de transporte de substâncias perigosas, o respeito pelos termos e condições de emprego e pelos regimes de segurança social estabelecidos por lei, por regulamentação ou por disposições administrativas e/ou por acordo coletivo celebrado entre os parceiros sociais nacionais, nos termos da legislação comunitária e nacional e, sempre que se justificar, a proteção dos dados, a proteção do ambiente e o ordenamento do território. A proteção dos dados pode incluir a proteção dos dados pessoais, a confidencialidade das informações transmitidas ou armazenadas e a proteção da vida privada».
- 26 Enquanto em relação à Amazon a dúvida é a de saber se a AGCOM carece totalmente de base legal para intervir, em relação aos outros operadores que são parte nos restantes recursos, a dúvida reside, antes, em saber até que ponto a AGCOM pode intervir na previsão de requisitos de informação. Em substância, há que esclarecer se os requisitos impostos pela AGCOM podem ser justificados por um dos requisitos essenciais enumerados no artigo 2.º, ponto 19, da Diretiva 97/67/CE, se são proporcionados, na medida em que sejam adequados para assegurar os objetivos prosseguidos, e se esses objetivos não podem ser alcançados através de requisitos mais circunscritos.
- 27 Deste ponto de vista, deve recordar-se que o artigo 14.º-bis do Decreto Legislativo n.º 261/1999, que procedeu à transposição do artigo 22.º-A da

Diretiva 97/67/CE, previu um poder de informação típico, que pode ser exercido individualmente e deve respeitar, em cada caso, o princípio da proporcionalidade. A AGCOM pode recolher informações junto dos operadores do mercado para desempenhar eficazmente as suas funções, dirigindo-se a cada um dos operadores cujas atividades sejam consideradas de interesse para o exercício, em concreto, das funções que lhe são especificamente atribuídas pelos legisladores europeu e nacional, com base em razões relevantes e pedidos precisos.

- 28 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não é claro se as normas acima referidas também admitem a possibilidade de impor requisitos de informação gerais ou se podem constituir a base legal para o exercício dos referidos poderes.