ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de Março de 2004 *

No processo C-240/02,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Tribunal Supremo (Espanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre),

Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería

e

Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos,

Administración General del Estado,

* Língua do processo: espanhol.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da Directiva 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 (JO 1998, L 15, p. 14),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann (relator), exercendo funções de presidente da Quinta Secção, C. W. A. Timmermans e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo espanhol, por R. Silva de Lapuerta, na qualidade de agente,

— em representação do Governo belga, por A. Snoecx, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por K. Simonsson e L. Escobar Guerrero, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre), representada por J. M. Piqueras Ruiz, abogado, do Governo espanhol, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por K. Simonsson e J. L. Buendía Sierra, na qualidade de agente, na audiência de 26 de Junho de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Outubro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 16 de Maio de 2002, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 1 de Julho seguinte, o Tribunal Supremo colocou, nos termos do artigo 234.° CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação da Directiva 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 (JO 1998, L 15, p. 14, a seguir «directiva»). Estas questões foram suscitadas no quadro de um recurso interposto por duas associações espanholas de operadores de serviços postais, a Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (a seguir

«Asempre») e a Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, contra o Real Decreto n.º 1829/1999, de 3 de Dezembro de 1999, que aprova o regulamento que regula a prestação de serviços postais (BOE n.º 313, de 31 de Dezembro de 1999, p. 464333, a seguir «real decreto»).

Enquadramento jurídico

O direito comunitário

2 A directiva tem em vista, conforme resulta do seu oitavo considerando, garantir uma liberalização gradual e controlada do sector postal. Nos termos do seu artigo 1.º, a directiva estabelece regras comuns relativas, em particular, à prestação de um serviço postal universal na Comunidade, assim como aos critérios que definem os serviços susceptíveis de serem reservados aos prestadores do serviço universal e as condições que regem a prestação dos serviços não reservados.

3 Como resulta do seu décimo considerando, a directiva apresenta-se, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, como um quadro de princípios gerais a nível comunitário, cabendo a escolha de procedimentos precisos aos Estados-Membros, que poderão escolher o regime que melhor se adapte à respectiva situação.

4 Os serviços postais são definidos no artigo 2.º, ponto 1, da directiva como «serviços que consistem na recolha, triagem, transporte e entrega dos envios postais».

5 Nos termos do referido artigo 2.°, ponto 6, entende-se por «envio postal» «o envio endereçado na forma definitiva sob a qual fica a cargo do prestador do serviço universal. Além dos envios de correspondência, compreende ainda por exemplo livros, catálogos, jornais e publicações periódicas, assim como as encomendas postais que contenham mercadorias com ou sem valor comercial».

6 No que se refere à harmonização dos serviços susceptíveis de ser reservados aos prestadores do serviço universal, o artigo 7.° da directiva prevê:

«1. Na medida necessária à garantia da manutenção do serviço universal, os serviços que podem ser reservados por cada Estado-Membro ao prestador ou prestadores do serviço universal são a recolha, triagem, transporte e entrega dos envios de correspondência interna, quer sejam ou não efectuados por distribuição acelerada, de preço inferior ao quíntuplo da tarifa pública de um envio de correspondência do primeiro escalão de peso da categoria normalizada mais rápida, se esta existir, desde que pesem menos de 350 g. No caso do serviço postal gratuito destinado a cegos e deficientes visuais, poderão ser admitidas excepções aos limites de peso e preço.

2. Na medida necessária para garantir a manutenção do serviço universal, o correio transfronteiriço e a publicidade endereçada podem continuar a ser reservados, nos limites de preço e peso previstos no n.° 1.

[...]

4. A troca de documentos não pode ser reservada.»

7 Por outro lado, no que diz respeito a determinados serviços que não fazem parte do serviço universal, o vigésimo primeiro considerando da directiva refere:

«os novos serviços (serviços muito distintos dos serviços tradicionais) e a troca de documentos não fazem parte do serviço universal e [...], por conseguinte, não há motivo para que sejam reservados aos prestadores do serviço universal; [...] estas considerações se aplicam igualmente à entrega pelo próprio (prestação de serviços postais pela pessoa singular ou colectiva que está na origem dos envios postais ou recolha e encaminhamento desses envios por terceiros que actuam exclusivamente em nome dessa pessoa), que não se insere na categoria dos serviços».

O direito nacional

8 A directiva foi transposta para direito espanhol pela Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (Lei n.º 24/1998 relativa ao serviço postal universal e à liberalização dos serviços postais), de 13 de Julho de 1998 (BOE n.º 167, de 14 de Julho de 1998, p. 23473, a seguir «lei postal»), assim como pelo real decreto.

9 Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da lei postal:

«[...] existe regime de entrega pelo próprio quando na origem e no destino dos envios de correspondência se encontre a mesma pessoa singular ou colectiva e esta realize o serviço por si mesma ou através de um sujeito que actue exclusivamente para ela utilizando meios diferentes dos meios do prestador do serviço postal universal. Em caso algum, através da entrega pelo próprio, poderão ser perturbados os serviços reservados a que se refere o artigo 18.º».

10 O artigo 2.°, n.° 2, do real decreto prevê:

«Ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente regulamento os serviços realizados em regime de entrega pelo próprio.

Entende-se que existe entrega pelo próprio quando na origem e no destino dos envios de correspondência se encontre a mesma pessoa singular ou colectiva, e esta realize o serviço por si mesma ou através de um sujeito que actue exclusivamente para ela, utilizando meios diferentes dos meios do prestador do serviço postal universal.

Para efeitos do previsto no parágrafo anterior, considera-se que na origem e no destino dos envios se encontra a mesma pessoa singular ou colectiva quando os remetentes e os destinatários estejam vinculados por uma relação de trabalho ou actuem em nome e por conta da pessoa singular ou colectiva que efectua as suas próprias entregas.

Da mesma forma, para que se considere que na origem e no destino se encontra a mesma pessoa singular ou colectiva, é necessário que o transporte e a entrega dos envios sejam realizados exclusivamente entre os diferentes centros, filiais, residências ou sedes de que disponha a pessoa singular ou colectiva que efectua as suas próprias entregas e a entrega seja realizada unicamente no interior do espaço físico dos referidos locais.

A realização de serviços postais a terceiros, levada a cabo por pessoas singulares ou colectivas, como consequência do desenvolvimento da sua actividade comercial ou empresarial, não será considerada regime de entrega pelo próprio.

Quando a entrega pelo próprio se realizar através do sistema de malas ou por procedimentos análogos, não poderá incluir envios pertencentes ao âmbito reservado ao prestador do serviço postal universal.

Em caso algum, através deste regime, poderão ser perturbados os serviços reservados ao prestador do serviço postal universal.»

11 No que diz respeito ao serviço de vale postal, entendendo-se como tal «o serviço mediante o qual se ordenam pagamentos a pessoas singulares ou colectivas por conta e a pedido de outrem através da rede postal pública», os artigos 18.°, A, da lei postal e 53.°, n.° 1, do real decreto incluem-no nos serviços reservados ao prestador do serviço universal.

O litígio na causa principal e as questões prejudiciais

12 Resulta do despacho de reenvio que a Asempre e a Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería interpuseram recursos contra o real decreto tendo em vista a anulação de determinadas disposições deste. As recorridas no processo principal são o prestador do serviço universal em Espanha, a Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos e a Administración General del Estado.

13 As disposições do real decreto cuja anulação foi pedida pelas associações dizem respeito aos serviços reservados ao prestador do serviço universal, a saber, por um lado, a entrega pelo próprio e, por outro lado, o serviço de vale postal.

14 As recorrentes no processo principal são de opinião de que estes serviços, tal como definidos no real decreto, não podem ser reservados ao prestador do serviço universal. Em apoio do seu pedido de anulação invocam a violação de normas comunitárias, em particular o vigésimo primeiro considerando e o artigo 7.° da directiva.

15 Considerando que a solução do litígio depende em larga medida da interpretação destas disposições e tendo dúvidas quanto à interpretação adequada das mesmas, o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) A interpretação do vigésimo primeiro considerando da Directiva 97/67/CE permite excluir do conceito de 'entrega pelo próprio' os serviços postais prestados pelo remetente (ou por outra pessoa que actue exclusivamente em seu nome), quando o destinatário não seja a própria pessoa, os referidos serviços sejam consequência da sua actividade comercial, ou realizados através do sistema de malas ou de outros procedimentos semelhantes, ou quando a entrega pelo próprio perturbe os serviços reservados ao operador do sector universal?

2) É possível incluir os serviços de vale postal nos serviços reservados ao operador do serviço postal universal?»

Quanto à primeira questão

16 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 7.° da directiva, lido à luz do vigésimo primeiro considerando da

mesma, deve ser interpretado no sentido de que permite fazer depender a entrega pelo próprio, ou seja, os serviços postais prestados pelo remetente ou por um terceiro agindo em seu nome, das condições seguintes:

— o destinatário ser a mesma pessoa que o remetente,

— os serviços não serem prestados a terceiros no âmbito da actividade comercial ou da empresa do prestador de serviços,

— os serviços não serem prestados pelo sistema da mala ou outros procedimentos análogos, e

— tais operações não perturbarem os serviços reservados ao prestador do serviço universal.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

17 O Governo espanhol alega que a definição de entrega pelo próprio figura apenas no vigésimo primeiro considerando da directiva, e não no corpo da mesma. O considerando de um acto jurídico não pode por si só impor obrigações aos Estados-Membros.

18 Da mesma forma, o vigésimo primeiro considerando da directiva e as disposições em causa do real decreto têm um objecto e uma finalidade diferentes, a saber, o referido considerando menciona os serviços que não fazem parte do serviço universal e o real decreto define o âmbito de aplicação da entrega pelo próprio precisando quais os serviços que dele estão excluídos. Além disso, uma leitura atenta da directiva e do real decreto mostra que as definições dadas nos dois textos não diferem de maneira substancial, uma vez que, nos dois casos, as mesmas pessoas que estão na origem dos envios postais são consideradas destinatárias dos serviços de entrega pelo próprio. A definição de entrega pelo próprio no real decreto é portanto compatível com a definição da directiva.

19 A Asempre, o Governo belga e a Comissão são de opinião contrária. Segundo estes, a regulamentação nacional em causa está em contradição com a directiva, ao ampliar de maneira injustificada o monopólio da Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos. Ao restringir sensivelmente o conceito de entrega pelo próprio como faz o real decreto, um número muito mais elevado de serviços seria reservado ao prestador do serviço universal do que se a directiva tivesse sido transposta correctamente.

20 Sustentam que o vigésimo primeiro considerando da directiva produz efectivamente um efeito jurídico, na medida em que o artigo 7.° da mesma directiva, que apenas permite reservar um número limitado de serviços postais, deve ser lido à luz deste considerando. Este último define claramente a entrega pelo próprio sem que nele figurem as condições adicionais estabelecidas pelo real decreto. As condições enunciadas pelo órgão jurisdicional de reenvio constituem, portanto, uma violação da directiva.

Resposta do Tribunal

21 Está assente que a entrega pelo próprio não é mencionada no artigo 7.° da directiva, o qual descreve os diferentes serviços susceptíveis de serem reservados

ou não aos prestadores do serviço universal. O conceito de entrega pelo próprio figura contudo no vigésimo primeiro considerando da directiva, que refere que este conceito «não se insere na categoria dos serviços» na acepção do artigo 7.° da directiva. A entrega pelo próprio é, assim, equiparada aos novos serviços, definidos como os serviços «muito distintos dos serviços tradicionais», assim como à troca de documentos que, segundo o mesmo considerando, também não fazem parte do serviço universal e, portanto, não podem ser reservados aos prestadores do serviço universal.

22 Através desta fundamentação relativa aos serviços que são à partida subtraídos à aplicação do artigo 7.° da directiva, o vigésimo primeiro considerando desta última comporta elementos de clarificação que, conforme o advogado-geral explicou nos n.os 26 e seguintes das suas conclusões, devem ser tidos em conta para efeitos da interpretação da referida directiva.

23 O mesmo considerando define a entrega pelo próprio como a «prestação de serviços postais pela pessoa singular ou colectiva que está na origem dos envios postais ou recolha e encaminhamento desses envios por terceiros que actuam exclusivamente em nome dessa pessoa». Daqui resulta que os Estados-Membros, por força do artigo 7.° da directiva, não têm o direito de reservar aos prestadores do serviço universal a recolha, triagem, transporte e entrega de envios postais efectuados desta maneira.

24 Se se admitisse que são livres de impor condições adicionais ao conceito de entrega pelo próprio e de restringir assim as condições pelo mesmo abrangidas, os Estados-Membros teriam a faculdade de ampliar discricionariamente os serviços reservados aos prestadores do serviço universal. Ora, tal extensão colidiria com a finalidade da directiva que, conforme o seu oitavo considerando, tem em vista instituir a liberalização gradual e controlada no sector postal.

25 Assim, os Estados-Membros não têm o direito de acrescentar condições mais restritivas aos conceitos definidos pela directiva. Ora, as condições do conceito de entrega pelo próprio, previstas no artigo 2.°, n.° 2, do real decreto e que são objecto do presente reenvio prejudicial, não figuram na directiva. Conforme resulta da análise do advogado-geral no n.° 29 das suas conclusões, tais condições restringem todas a entrega pelo próprio tal como esta foi definida pela directiva. As condições adicionais em causa estão portanto em contradição com a directiva.

26 Deve portanto responder-se à primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 7.° da directiva, lido à luz do vigésimo primeiro considerando da mesma, deve ser interpretado no sentido de que não permite fazer depender a entrega pelo próprio das condições seguintes:

— o destinatário ser a mesma pessoa que o remetente,

— os serviços não serem prestados a terceiros no âmbito da actividade comercial ou da empresa do prestador de serviços,

— os serviços não serem prestados pelo sistema da mala ou outros procedimentos análogos, e

— tais operações não perturbarem os serviços reservados ao prestador do serviço universal.

Quanto à segunda questão

27 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se as disposições da directiva se opõem a que um Estado-Membro reserve aos prestadores do serviço universal o serviço de vale postal. Por «vale postal», o direito nacional em causa entende, como o órgão jurisdicional de reenvio sublinhou, o serviço pelo qual são efectuados pagamentos a favor de pessoas singulares ou colectivas por conta e a pedido de outrem, através da rede postal pública.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

28 A Asempre é de opinião de que um Estado-Membro não pode reservar aos prestadores do serviço universal o serviço de vale postal, na medida em que este último não figura entre os serviços que podem ser reservados, tal como os enumerados no artigo 7.° da directiva.

29 Os Governos espanhol e belga, assim como a Comissão, alegam todavia que o âmbito de aplicação da directiva se limita aos serviços postais, os quais não incluem, de acordo com o artigo 2.°, ponto 1, da directiva, os serviços financeiros prestados pelas empresas postais. O artigo 7.° da directiva não pode, portanto, ser invocado para justificar nem para contestar o facto de um Estado-Membro reservar tais serviços aos prestadores do serviço universal.

Resposta do Tribunal

30 Importa recordar que, nos termos do seu artigo 1.°, a directiva estabelece regras comuns relativas à prestação de um serviço postal universal. Tal como resulta do seu décimo considerando, no seu estádio actual, a directiva apresenta-se como um quadro de princípios gerais a nível comunitário, cabendo a escolha dos procedimentos precisos aos Estados-Membros.

31 Os serviços postais são definidos no artigo 2.°, ponto 1, da directiva. Esta disposição enumera de forma limitativa os serviços que consistem na recolha, triagem, transporte e entrega dos envios postais. O artigo 2.°, ponto 6, da directiva descreve de maneira mais detalhada o que se deve entender por «envio postal». Nem o artigo 2.° nem qualquer outra disposição da directiva mencionam os serviços financeiros prestados eventualmente, a título adicional, pelos prestadores de serviços postais.

32 Estes serviços financeiros não são portanto abrangidos pelo texto da directiva e, tendo em conta o carácter preciso e limitativo desta, nada milita a favor de uma interpretação segundo a qual a directiva deveria ser alargada a situações que não entram no seu âmbito de aplicação.

33 O facto de o artigo 7.° da directiva não mencionar os vales postais entre os serviços que podem ser reservados aos prestadores do serviço universal não é, assim, decisivo, na medida em que os vales postais não figuram entre os serviços postais, únicos serviços que estão abrangidos por esta disposição. Assim, os Estados-Membros permanecem livres de regulamentar os serviços financeiros prestados eventualmente pelos prestadores do serviço postal universal.

34 Deve portanto responder-se à segunda questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio que os serviços de vale postal que consistem em efectuar pagamentos através da rede postal pública a favor de pessoas singulares ou colectivas por conta e a pedido de outrem não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva.

Quanto às despesas

35 As despesas efectuadas pelos Governos espanhol e belga, assim como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Tribunal Supremo, por despacho de 16 de Maio de 2002, declara:

1) **O artigo 7.° da Directiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvi-**

mento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço, lido à luz do vigésimo primeiro considerando da referida directiva, deve ser interpretado no sentido de que não permite fazer depender a entrega pelo próprio das condições seguintes:

— o destinatário ser a mesma pessoa que o remetente,

— os serviços não serem prestados a terceiros no âmbito da actividade comercial ou da empresa do prestador de serviços,

— os serviços não serem prestados pelo sistema da mala ou outros procedimentos análogos, e

— tais operações não perturbarem os serviços reservados ao prestador do serviço universal.

2) Os serviços de vale postal que consistem em efectuar pagamentos através da rede postal pública a favor de pessoas singulares ou colectivas por conta e a pedido de outrem não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 97/67.

Jann Timmermans von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, 11 de Março de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris