ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

11 de Março de 2010 *

No processo C-384/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Itália), por decisão de 3 de Julho de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 27 de Agosto de 2008, no processo

Attanasio Group Srl

contra

Comune di Carbognano,

sendo interveniente:

Felgas Petroli Srl,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (relator) e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por M. Russo, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo checo, por M. Smolek, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por E. Traversa e C. Cattabriga, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O presente pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 43.º CE, 48.º CE, 49.º CE e 56.º CE, bem como dos «princípios da concorrência económica e da não discriminação jurídica consagrados no Tratado [CE]».

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Attanasio Group Srl (a seguir «Attanasio») à Comune di Carbognano (município de Carbognano) a propósito da atribuição a um terceiro, a Felgas Petroli Srl (a seguir «Felgas Petroli»), de uma licença de construção de um posto de abastecimento de combustíveis.

Quadro jurídico nacional

3 O sistema de abastecimento de combustíveis em Itália foi alterado pelo Decreto Legislativo n.º 32, de 11 de Fevereiro de 1998, que racionaliza o sistema de abastecimento de combustíveis, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Lei n.º 59, de 15 de Março de 1997 (GURI n.º 53, de 5 de Março de 1998), alterado e completado posteriormente em vários momentos (a seguir «Decreto Legislativo n.º 32/1998»).

4 Em consonância com o artigo 2.º do referido decreto legislativo, a construção e a exploração de postos de abastecimento de combustíveis estão sujeitas a uma autorização administrativa, concedida pelo município da circunscrição em que são exercidas

essas actividades, sem prejuízo da verificação da conformidade dos postos com as disposições do plano de ocupação dos solos, com a legislação fiscal e a relativa à segurança sanitária, ambiental e rodoviária, com as disposições relativas à protecção de bens históricos e artísticos e com os programas de ordenamento das regiões italianas.

5 O artigo 19.º da Lei n.º 57, de 5 de Março de 2001, relativa às disposições em matéria de abertura e regulamentação dos mercados (GURI n.º 66, de 20 de Março de 2001, p. 4, a seguir «Lei n.º 57/2001»), prevê a aprovação de um plano nacional para garantir a qualidade e a eficiência do serviço, o congelamento dos preços de venda e a racionalização do sistema de abastecimento dos combustíveis, contendo orientações no sentido de modernizar o sistema de abastecimento dos combustíveis (a seguir «plano nacional»). De acordo com este plano, aprovado por Decreto Ministerial de 31 de Outubro de 2001 relativo à aprovação de um plano nacional que inclui as orientações para a modernização do sistema de abastecimento de combustíveis (GURI n.º 279, de 30 de Novembro de 2001, p. 37, a seguir «Decreto Ministerial de 31 de Outubro de 2001»), as regiões, no âmbito dos poderes de programação que lhes são atribuídos, elaboram os planos regionais que estabelecem, designadamente, os critérios para a abertura de novos postos de venda. Segundo as observações escritas da Comissão das Comunidades Europeias, à época dos factos na origem do litígio no processo principal, faziam parte desses critérios as distâncias mínimas obrigatórias entre os postos.

6 Neste contexto, a Regione Lazio (Região do Lácio) aprovou a Lei Regional n.º 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio*, de 10 de Abril de 2001). Por força do artigo 13.º desta lei, os municípios, no exercício da competência que lhes é atribuída para definir os critérios, exigências e características relativos às zonas onde podem ser construídos postos de abastecimento de combustíveis assim como as disposições que lhes são aplicáveis, devem atender a diferentes critérios, entre os quais constava, à época dos factos do processo principal, o respeito de distâncias mínimas entre os diferentes postos. Relativamente aos postos nas estradas provinciais, o referido artigo 13.º previa uma distância mínima de três quilómetros.

7 Pouco tempo depois da data em que a decisão de reenvio foi proferida e antes de a mesma chegar ao Tribunal de Justiça, o legislador italiano aprovou a Lei n.º 133, de 6 de Agosto de 2008, que converte em lei o Decreto Legislativo n.º 112, de 25 de Junho de 2008, relativo a disposições urgentes para o desenvolvimento económico, a simplificação, a competitividade, a estabilização das finanças públicas e a equidade fiscal (suplemento ordinário do GURI n.º 195, de 21 de Agosto de 2008, a seguir «Lei n.º 133/2008»). Esta lei, no seu artigo 83.º bis, n.º 17, prevê:

«Com o objectivo de garantir o pleno cumprimento da regulamentação comunitária relativa à protecção da concorrência e de assegurar o bom funcionamento uniforme do mercado, a construção e a exploração de um posto de abastecimento de combustível não podem estar sujeitas ao encerramento dos postos existentes nem ao cumprimento de obrigações, com fins comerciais, relativas ao *numerus clausus*, a distâncias mínimas entre postos e entre postos e explorações ou superfícies comerciais muito pequenas, ou que impõem limitações ou obrigações à oferta eventual, no mesmo posto ou na mesma zona, de actividades e de produtos complementares.»

8 O referido artigo 83.º bis enuncia, no seu n.º 18, que «as disposições do n.º 17 constituem princípios gerais em matéria de protecção da concorrência e níveis essenciais das prestações na acepção do artigo 117.º da Constituição».

9 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, último parágrafo, da Lei n.º 131, de 5 de Junho de 2003, relativa às disposições de adaptação do direito da República à Lei Constitucional n.º 3, de 18 de Outubro de 2001 (GURI n.º 132, de 10 de Junho de 2003, p. 5):

«As disposições legais regionais relativas às matérias que são da competência legislativa exclusiva do Estado, aplicáveis à data de entrada em vigor da presente lei, continuam a ser aplicáveis até à data de entrada em vigor das disposições nacionais nestas matérias [...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

10 A Attanasio, com sede em Viterbo (Itália), apresentou à Comune di Caprarola um pedido de autorização com vista à construção de um posto de abastecimento de combustíveis, de lubrificantes e de gás de petróleo liquefeito (GPL) na estrada provincial dita «Massarella». No decorrer da fase administrativa, veio a verificar-se que a Comune di Carbognano tinha entretanto concedido à Felgas Petroli autorização para implantar um posto de abastecimento de combustíveis a uma curta distância do local objecto do pedido da Attanasio.

11 Por força do artigo 13.º da Lei Regional n.º 8/2001, a atribuição da licença de construção à Felgas Petroli pela Comune di Carbognano já não permitia à Comune di Caprarola deferir o pedido da Attanasio.

12 Decorre da decisão de reenvio que a Attanasio, em seguida, recorreu para o órgão jurisdicional de reenvio da decisão da concessão da autorização à Felgas Petroli, apresentando uma providência cautelar com o objectivo de suspender os efeitos desta autorização.

13 O órgão jurisdicional de reenvio entende que a legislação pertinente, a saber, em especial, o artigo 13.º da Lei Regional n.º 8/2001, e também o Decreto Legislativo n.º 32/1998, a Lei n.º 57/2001 e o Decreto Ministerial de 31 de Outubro de 2001, é «susceptível de violar as disposições do Tratado que estabelecem o respeito dos princípios da concorrência, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços».

14 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, se se demonstrar a incompatibilidade com o direito comunitário das disposições nacionais e regionais que se opõem à construção do posto da Attanasio, estas não devem ser aplicadas. Por conseguinte, o recurso no processo principal deve ser declarado inadmissível por falta de interesse em agir por parte da Attanasio.

15 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale del Lazio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«As [disposições] regionais e nacionais italianas que prevêem distâncias mínimas obrigatórias entre os [postos de abastecimento] de combustíveis, designadamente o artigo 13.º da Lei Regional [n.º 8/2001], aplicável ao caso submetido à apreciação deste Tribunal e [pertinente] para efeitos da [resolução do litígio], bem como as [disposições] nacionais de referência (Decreto Legislativo n.º 32/1998 [...], Lei n.º 57/2001 e Decreto Ministerial de 31 de Outubro de 2001), na parte em que consentiram ou, em qualquer caso, não impediram, no exercício da competência normativa do Estado italiano, a fixação pelo referido artigo 13.º de distâncias mínimas entre [os postos de abastecimento] de combustíveis, são compatíveis com o direito [comunitário], designadamente com os artigos [43.º CE, 48.º CE, 49.º CE e 56.º CE] e com os princípios comunitários da concorrência económica e da não discriminação jurídica consagrados no Tratado [...]?»

Quanto à questão prejudicial

Considerações preliminares

16 Tendo em conta a redacção da questão submetida, importa lembrar desde já que, no âmbito do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça não se pode pronunciar sobre a interpretação de disposições legislativas ou regulamentares nacionais nem sobre a conformidade de tais disposições com o direito da União (v., designadamente, acórdãos de 18 de Novembro de 1999, Teckal, C-107/98, Colect., p. I-8121, n.º 33; de 4 de Março de 2004, Barsotti e o., C-19/01, C-50/01 e C-84/01, Colect., p. I-2005, n.º 30; e de 23 de Março de 2006, Enirisorse, C-237/04, Colect., p. I-2843, n.º 24 e jurisprudência aí referida).

17 Todavia, o Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que tem competência para fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio todos os elementos de interpretação que se prendam com o direito da União que possam permitir-lhe apreciar essa compatibilidade para decidir o processo nele pendente (v., designadamente, acórdãos de 2 de Julho de 1987, Lefèvre, 188/86, Colect., p. 2963, n.º 6; de 15 de Dezembro de 1993, Hünermund e o., C-292/92, Colect., p. I-6787, n.º 8; e Enirisorse, já referido, n.º 24).

18 Assim, perante questões formuladas de maneira inadequada ou que ultrapassem o âmbito das funções que são atribuídas ao Tribunal de Justiça pelo artigo 267.º TFUE, compete-lhe extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, e nomeadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos de direito da União que requerem uma interpretação, tendo em conta o objecto do litígio (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 29 de Novembro de 1978, Redmond, 83/78, Colect., p. 821, n.º 26; de 17 de Junho de 1997, Codiesel, C-105/96, Colect., p. I-3465, n.º 13; e de 26 de Maio de 2005, António Jorge, C-536/03, Colect., p. I-4463, n.º 16).

19 Consequentemente, incumbe ao Tribunal de Justiça, no caso em apreço, limitar o seu exame às disposições do direito da União, delas fornecendo uma interpretação que seja útil ao órgão jurisdicional de reenvio, ao qual cabe apreciar a conformidade das disposições legislativas nacionais com o referido direito (v., por analogia, designadamente, acórdão de 31 de Janeiro de 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Colect., p. I-349, n.º 51). Nesta óptica, compete ao Tribunal de Justiça reformular a questão que lhe foi submetida (v., por analogia, acórdão de 23 de Março de 2006, FCE Bank, C-210/04, Colect., p. I-2803, n.º 21).

20 A este respeito, na medida em que a questão submetida versa sobre uma interpretação do que é qualificado pelo órgão jurisdicional de reenvio de «princípios comunitários da concorrência económica e da não discriminação», importa, em conformidade com a jurisprudência mencionada no n.º 18 de presente acórdão, entender esta questão no sentido de a mesma versar sobre a interpretação, por um lado, das regras de concorrência que figuram na terceira parte, título VI, capítulo 1, do Tratado, que abrange os artigos 81.º CE a 89.º CE, e, por outro, do artigo 12.º CE, que proíbe no âmbito de

aplicação do dito Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

21 Nestas condições, a questão submetida deve ser entendida no sentido de saber se o direito da União, em especial os artigos 12.º CE, 43.º CE, 48.º CE, 49.º CE e 56.º CE assim como os artigos 81.º CE a 89.º CE, deve ser interpretado como opondo-se às disposições de direito interno, como as em causa no processo principal, que prevêem distâncias mínimas obrigatórias entre os postos de abastecimento de combustíveis.

Quanto à competência do Tribunal de Justiça e à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

22 Cumpre realçar, desde já, que resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, como aliás o próprio órgão jurisdicional de reenvio sublinha, no essencial, todos os elementos do litígio no processo principal estão confinados no interior de um único Estado-Membro. Por conseguinte, há que verificar a título preliminar se o Tribunal de Justiça é competente no presente processo para se pronunciar sobre as disposições do Tratado que constam da questão prejudicial, a saber, os artigos 43.º CE, 48.º CE, 49.º CE e 56.º CE (v., por analogia, acórdão Centro Europa 7, já referido, n.º 64).

23 Com efeito, uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que é, de acordo com a sua redacção, indistintamente aplicável aos nacionais italianos e aos nacionais de outros Estados-Membros, regra geral, só é susceptível de ser abrangida pelas disposições relativas às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado na medida em que seja aplicável a situações que tenham um nexo com as trocas comerciais entre os Estados-Membros (v. acórdãos de 5 de Dezembro de 2000,

Guimont, C-448/98, Colect., p. I-10663, n.º 21; de 11 de Setembro de 2003, Anomar e o., C-6/01, Colect., p. I-8621, n.º 39 e jurisprudência aí referida; e Centro Europa 7, já referido, n.º 65).

24 No entanto, não pode ser de modo algum excluído no caso em apreço que empresas estabelecidas noutros Estados-Membros diferentes da República Italiana tenham estado ou continuem interessadas em vender combustíveis neste último Estado-Membro.

25 Por outro lado, compete em princípio exclusivamente aos órgãos jurisdicionais nacionais apreciarem, face às particularidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para estarem em condições de proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submetem ao Tribunal de Justiça (acórdão Guimont, já referido, n.º 22). A recusa por este de um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional só é possível se se verificar de modo manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem qualquer relação com a realidade ou objecto do litígio no processo principal (acórdãos de 6 de Junho de 2000, Angonese, C-281/98, Colect., p. I-4139, n.º 18, e Anomar e o., já referido, n.º 40).

26 Nas suas observações escritas, o Governo italiano alega que, na sequência da aprovação do artigo 83.º bis, n.º 17, da Lei n.º 133/2008, o artigo 13.º da Lei Regional n.º 8/2001 deixou de ser aplicável, uma vez que é incompatível com o referido artigo 83.º bis, n.º 17, que tem um grau hierárquico superior na ordem jurídica interna italiana. Daqui resulta, no entendimento deste governo, que esse artigo 13.º não deve ser aplicado no processo administrativo relativo ao pedido da Attanasio.

27 Nestas condições, poderá parecer, tal como na hipótese evocada na decisão de reenvio e exposta no n.º 14 do presente acórdão, de acordo com a qual o mencionado artigo 13.º é incompatível com o direito da União, a Attanasio não tem interesse em agir no litígio no processo principal.

28 Foi por esta razão que, em 17 de Setembro de 2009, o Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 104.º, n.º 5, do seu Regulamento de Processo, pediu ao órgão jurisdicional de reenvio que esclarecesse se, tendo em conta os desenvolvimentos que constam da decisão de reenvio sobre a eventual falta de interesse em agir da Attanasio no processo principal, as alterações ao regime jurídico italiano pertinente através do artigo 83.º bis, n.ºs 17 e 18, da Lei n.º 133/2008, lido em conjugação com o artigo 1.º, n.º 2, último parágrafo, da Lei n.º 131, de 5 de Junho de 2003, tinham incidência no interesse em obter uma decisão prejudicial no presente processo. Importa com efeito lembrar, a este respeito, que a missão confiada ao Tribunal de Justiça no âmbito dos reenvios prejudiciais é de contribuir para a administração da justiça nos Estados-Membros e não de formular opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 3 de Fevereiro de 1983, Robards, 149/82, Recueil, p. 171, n.º 19; de 9 de Fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Colect., p. I-179, n.º 12; e de 16 de Julho de 2009, Zuid-Chemie, C-189/08, Colect., p. I-6917, n.º 36).

29 Por despacho de 3 de Dezembro de 2009, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Janeiro de 2010, o órgão jurisdicional de reenvio confirmou que, em princípio, as alterações acima referidas têm como consequência que, nomeadamente, o artigo 13.º da Lei Regional n.º 8/2001 deixou de estar em vigor. Contudo, este órgão jurisdicional manteve o seu pedido de decisão prejudicial. Com efeito, a Lei n.º 133/2008 apenas produziria efeitos a partir da data da sua entrada em vigor. Além disso, a mera possibilidade de a Attanasio apresentar um novo pedido de autorização em conformidade com a legislação italiana alterada poderá encontrar obstáculos ainda não identificados, que tornam aleatória a tutela do direito substantivo invocado no litígio no processo principal.

30 Nestas condições, não se afigura manifestamente que a interpretação do direito da União solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não seja necessária para este dirimir o litígio que lhe foi submetido.

31 Daqui resulta que a questão colocada seja admissível porquanto visa os artigos 43.º CE, 48.º CE, 49.º CE e 56.º CE, que, ao preverem regras específicas de não discriminação em áreas abrangidas, respectivamente, pela liberdade de estabelecimento, pela livre prestação de serviços e pela livre circulação de capitais, constituem a expressão específica, nestas áreas, do princípio geral da proibição de discriminação em razão da nacionalidade consagrado no artigo 12.º CE.

32 Em contrapartida, na medida em que a questão submetida, tal como reformulada no n.º 21 do presente acórdão, visa uma interpretação dos artigos 81.º CE a 89.º CE, importa lembrar que a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inserem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões (v. acórdão Centro Europa 7, já referido, n.º 57 e jurisprudência aí referida). Estas exigências são particularmente válidas no domínio da concorrência, que se caracteriza por situações de facto e de direito complexas (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o., C-320/90 a C-322/90, Colect., p. I-393, n.º 7; de 23 de Novembro de 2006, Asnef-Equifax e Administración del Estado, C-238/05, Colect., p. I-11125, n.º 23; e de 13 de Dezembro de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e o., C-250/06, Colect., p. I-11135, n.º 20).

33 Ora, no caso em apreço, a decisão de reenvio não fornece ao Tribunal de Justiça os elementos de facto e de direito que lhe permitam determinar as condições em que as medidas estatais como as que estão em causa no processo principal se podem enquadrar nas disposições do Tratado relativas à concorrência. Em especial, a referida decisão não fornece nenhuma indicação quanto às regras específicas da concorrência cuja interpretação solicita nem nenhuma explicação relativamente ao nexo que estabelece entre essas regras e o litígio no processo principal ou o objecto deste.

34 Nestas condições, na parte em que a questão submetida possa ser entendida no sentido de uma interpretação dos artigos 81.º CE a 89.º CE, deve ser declarada inadmissível.

35 Por conseguinte, há que apreciar a questão submetida, como reformulada no n.º 21 do presente acórdão, à luz unicamente dos artigos 12.º CE, 43.º CE, 48.º CE, 49.º CE e 56.º CE.

Quanto ao mérito

36 A construção de postos de abastecimento de combustíveis integra o conceito de «estabelecimento» na acepção do Tratado. Este conceito é muito amplo e implica a possibilidade de um nacional da União participar, de modo estável e contínuo, na vida económica de um Estado-Membro que não seja o seu Estado de origem e dela tirar benefício (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 21 de Junho de 1974, Reyners, 2/74, Colect., p. 325, n.º 21; de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.º 25; e de 11 de Outubro de 2007, ELISA, C-451/05, Colect., p. I-8251, n.º 63).

37 Importa recordar que o artigo 12.º CE só deve ser aplicado autonomamente a situações regidas pelo direito da União em relação às quais o Tratado não preveja regras específicas de não discriminação. Ora, o princípio da não discriminação foi posto em prática, no domínio do direito de estabelecimento, pelo artigo 43.º CE (v., neste sentido, acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos, C-193/94, Colect., p. I-929, n.ºs 20 e 21; de 13 de Abril de 2000, Baars, C-251/98, Colect., p. I-2787, n.ºs 23 e 24; e de 17 de Janeiro de 2008, Lammers & Van Cleeff, C-105/07, Colect., p. I-173, n.º 14).

38 Consequentemente, não cabe no caso em apreço proceder a uma interpretação do artigo 12.º CE.

39 Além disso, por força do artigo 50.º, primeiro parágrafo, CE, as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços só são aplicáveis se as relativas ao direito

de estabelecimento o não forem. Por conseguinte, o artigo 49.º CE também não é pertinente no caso em apreço. Com efeito, a construção de postos de abastecimento de combustíveis pelas pessoas colectivas na acepção do artigo 48.º CE implica necessariamente o acesso destas ao território do Estado-Membro de acolhimento para efeitos de uma participação estável e continuada na vida económica desse Estado, designadamente mediante a criação de agências, sucursais ou filiais (v., por analogia, acórdãos Gebhard, já referido, n.os 22 a 26, e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Portugal, C-171/02, Colect., p. I-5645, n.os 24 e 25).

40 Por outro lado, admitindo que a legislação em causa no processo principal tenha efeitos restritivos na livre circulação de capitais, resulta da jurisprudência que esses efeitos seriam a consequência inelutável de um eventual obstáculo à liberdade de estabelecimento e, portanto, não justificam uma análise autónoma da referida legislação à luz do artigo 56.º CE (v., por analogia, acórdãos de 12 de Setembro de 2006, Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Colect., p. I-7995, n.º 33; de 18 de Julho de 2007, Oy AA, C-231/05, Colect., p. I-6373, n.º 24; e de 26 de Junho de 2008, Burda, C-284/06, Colect., p. I-4571, n.º 74).

41 Resulta do que precede que deve responder-se à questão submetida, como reformulada no n.º 21 do presente acórdão, à luz unicamente das disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento.

42 A liberdade de estabelecimento, que o artigo 43.º CE reconhece aos nacionais da União e que compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício como a constituição e a gestão de empresas, nas mesmas condições que as definidas na legislação do Estado-Membro de estabelecimento para os seus próprios nacionais, inclui, nos termos do artigo 48.º CE, para as sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, a sua administração central ou o seu estabelecimento principal na União Europeia, o direito de exercer a sua actividade no Estado-Membro em causa através de uma filial,

de uma sucursal ou de uma agência (v., designadamente, acórdãos de 21 de Setembro de 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Colect., p. I-6161, n.º 35; Cadbury Schweppes e Cadbury Schweppes Overseas, já referido, n.º 41; e de 13 de Março de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Colect., p. I-2107, n.º 36).

43 Segundo jurisprudência assente, o artigo 43.º CE opõe-se a qualquer medida nacional que, embora aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade, seja susceptível de perturbar ou de tornar menos atractivo o exercício, pelos nacionais da União, da liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 31 de Março de 1993, Kraus, C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 32; Gebhard, já referido, n.º 37; de 5 de Outubro de 2004, CaixaBank France, C-442/02, Colect., p. I-8961, n.º 11; e de 10 Março de 2009, Hartlauer, C-169/07, Colect., p. I-1721, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

44 O Tribunal de Justiça já declarou que estes efeitos restritivos se podem produzir porque, em razão de uma regulamentação nacional, uma sociedade pode ser dissuadida de criar entidades subordinadas, como um estabelecimento estável, noutros Estados-Membros e de exercer a sua actividade por intermédio destas entidades (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 13 de Dezembro de 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Colect., p. I-10837, n.ºs 32 e 33; de 23 de Fevereiro de 2006, Keller Holding, C-471/04, Colect., p. I-2107, n.º 35; e de 23 de Fevereiro de 2008, Deutsche Shell, C-293/06, Colect., p. I-1129, n.º 29).

45 Assim, constitui uma restrição na acepção do artigo 43.º CE uma legislação como a que está em causa no processo principal, que sujeita a abertura de novos postos de abastecimento de combustíveis ao respeito de distâncias mínimas relativamente a outros postos similares. Com efeito, tal legislação, que apenas se aplica aos novos postos e não aos existentes antes da sua entrada em vigor, sujeita a condições o acesso à actividade do abastecimento de combustíveis e, ao favorecer deste modo os operadores já presentes no território italiano, é susceptível de desencorajar, ou mesmo

impedir, o acesso a esse mercado de operadores provenientes de outros Estados-Membros (v., também, por analogia, acórdãos CaixaBank France, já referido, n.os 11 a 14, e de 28 de Abril de 2009, Comissão/Itália, C-518/06, Colect., p. I-3491, n.os 62 a 64 e 70 a 71).

46 Nestas circunstâncias, cumpre examinar em que medida a restrição em causa no processo principal pode ser aceite a título de uma das razões enunciadas no artigo 46.º CE ou justificada, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por razões imperiosas de interesse geral.

47 O órgão jurisdicional de reenvio identificou, como sendo pertinentes à luz da legislação em causa no processo principal, os objectivos da segurança rodoviária, da protecção da saúde e do ambiente, bem como da racionalização dos serviços prestados aos utentes.

48 Nas suas observações escritas, o Governo italiano não apresentou elementos no sentido de justificar a referida legislação, limitando-se, como resulta do n.º 26 do presente acórdão, a alegar que a mesma já não era aplicável.

49 O artigo 46.º, n.º 1, CE admite restrições à liberdade de estabelecimento justificadas por razões de saúde pública (v., neste sentido, acórdão Hartlauer, já referido, n.º 46).

50 Além disso, o Tribunal de Justiça identificou um determinado número de razões imperiosas de interesse geral passíveis de justificar as restrições às liberdades

fundamentais garantidas pelo Tratado. Nestas razões já reconhecidas pelo Tribunal de Justiça figuram os objectivos da segurança rodoviária (v., designadamente, acórdãos de 5 de Outubro de 1994, van Schaik, C-55/93, Colect., p. I-4837, n.º 19, e de 15 de Março de 2007, Comissão/Finlândia, C-54/05, Colect., p. I-2473, n.º 40 e jurisprudência aí referida), da protecção do ambiente (v., designadamente, acórdãos de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca, 302/86, Colect., p. 4607, n.º 9, e de 14 de Dezembro de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, Colect., p. I-11763, n.º 75) e da protecção dos consumidores (v., designadamente, acórdãos de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/França, 220/83, Colect., p. 3663, n.º 20; CaixaBank France, já referido, n.º 21; e de 29 de Novembro de 2007, Comissão/Áustria, C-393/05, Colect., p. I-10195, n.º 52 e jurisprudência aí referida).

51 Contudo, importa lembrar que, independentemente da existência de um objectivo legítimo à luz do direito da União, a justificação de uma restrição das liberdades fundamentais consagradas no Tratado pressupõe que a medida em causa seja apta a garantir a realização do objectivo que prossegue e não vá além do necessário para atingir esse objectivo (v., neste sentido, acórdãos de 26 de Novembro de 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Colect., p. I-10981, n.º 43; de 16 de Outubro de 2008, Renneberg, C-527/06, Colect., p. I-7735, n.º 81; de 11 de Junho de 2009, X e Passenheim-van Schoot, C-155/08 e C-157/08, Colect., p. I-5093, n.º 47; e de 17 de Novembro de 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, Colect., p. I-10821, n.º 42). Por outro lado, uma legislação nacional só é apta a garantir a realização do objectivo invocado se corresponder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma forma coerente e sistemática (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Hartlauer, n.º 55, e Presidente del Consiglio dei Ministri, n.º 42).

52 No caso em apreço, no que respeita, em primeiro lugar, aos objectivos da segurança rodoviária, da protecção da saúde e do ambiente, a legislação em causa no processo principal, sem prejuízo das verificações a fazer, se necessário, pelo órgão jurisdicional de reenvio, não parece satisfazer as exigências mencionadas no número anterior.

53 Com efeito, como foi salientado pelo órgão jurisdicional de reenvio, a referida legislação apenas se aplica no caso da construção de novos postos. Assim, não é aplicável aos postos preexistentes, o que implicaria, por exemplo, que tivessem de ser progressivamente deslocados a fim de respeitarem as prescrições relativas às distâncias mínimas. Como foi realçado pelo órgão jurisdicional de reenvio, esta circunstância põe em questão a coerência da legislação em causa no processo principal relativamente aos objectivos acima mencionados.

54 Além disso, mesmo admitindo que as regras de distâncias mínimas obrigatórias entre os postos de abastecimento de combustíveis sejam adequadas para atingir os objectivos da segurança rodoviária, da protecção da saúde e do ambiente, resulta das próprias constatações do órgão jurisdicional de reenvio que estes objectivos poderão ser alcançados de um modo mais adequado, tendo em conta a situação específica de cada posto considerado, no quadro das fiscalizações que os municípios devem efectuar, de qualquer modo, no caso de pedido de autorização de abertura de um novo posto de abastecimento de combustíveis. Como resulta do n.º 4 do presente acórdão, essas fiscalizações referem-se, designadamente, à conformidade dos postos com as disposições do plano de ocupação dos solos assim como com as prescrições relativas à segurança sanitária, ambiental e rodoviária. Nestas condições, como foi realçado pelo próprio órgão jurisdicional de reenvio, a introdução das distâncias mínimas parece ir além do necessário para alcançar os objectivos prosseguidos.

55 No tocante, em segundo lugar, ao objectivo evocado na decisão de reenvio que consiste na «racionalização do serviço prestado aos utentes», importa, por um lado, lembrar que motivos de natureza meramente económica não podem constituir razões imperiosas de interesse geral susceptíveis de justificar uma restrição a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado (v. acórdão de 17 de Março de 2005, Kranemann, C-109/04, Colect., p. I-2421, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

56 Por outro lado, mesmo admitindo que este objectivo possa ser considerado, por estar no âmbito da protecção dos consumidores, uma razão imperiosa de interesse geral e não um motivo de natureza meramente económica, é difícil discernir o modo como uma legislação como a em causa no processo principal pode ser adequada a proteger os consumidores ou a beneficiá-los. Ao invés, como o órgão jurisdicional de reenvio salientou no essencial, ao criar obstáculos ao acesso de novos operadores ao mercado, tal legislação parece favorecer sobretudo a posição dos operadores já presentes no território italiano, sem que daí os consumidores tirem reais vantagens. De todo o modo, afigura-se que a referida legislação vai para além do necessário para atingir o eventual objectivo de protecção dos consumidores, o que compete, na medida do necessário, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

57 Em face do que precede, há que responder à questão submetida que o artigo 43.º CE, lido em conjugação com o artigo 48.º CE, deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação de direito interno, como a que está em causa no processo principal, que prevê distâncias mínimas obrigatórias entre os postos de abastecimento de combustíveis constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento consagrada no Tratado. Em circunstâncias como as do litígio no processo principal, esta restrição não parece ser justificada por objectivos de segurança rodoviária, de protecção da saúde e do ambiente, bem como de racionalização do serviço prestado aos utentes, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

58 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. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O artigo 43.º CE, lido em conjugação com o artigo 48.º CE, deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação de direito interno, como a que está em causa no processo principal, que prevê distâncias mínimas obrigatórias entre os postos de abastecimento de combustíveis constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento consagrada no Tratado. Em circunstâncias como as do litígio no processo principal, esta restrição não parece ser justificada por objectivos de segurança rodoviária, de protecção da saúde e do ambiente, bem como de racionalização do serviço prestado aos utentes, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas