ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
5 de Outubro de 1994 *

No processo C-55/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Hoge Raad der Nederlanden, destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

Johannes Gerrit Cornelis van Schaik,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 5.°, 30.°, 36.°, 55.°, 62.°, 85.° e 86.° do Tratado CEE, bem como da Directiva 77/143/CEE do Conselho, de 29 de Dezembro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques (JO 1977, L 47, p. 47; EE 07 F2 p. 56),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. C. Moitinho de Almeida, presidente de secção, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse e M. Zuleeg (relator), juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações escritas apresentadas:

— pelo próprio Johannes Gerrit Cornelis van Schaik,

— em representação do Governo neerlandês, por A. Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por Ernst Röder e Claus-Dieter Quassowski, respectivamente Ministerialrat e Regierungsdirektor no Ministério da Economia, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo irlandês, por Michael A. Buckley, Chief Sate Solicitor, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por B. J. Drijber e P. van Nuffel, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de J. Van Schaik, representado por C. M. Hermand, advogado no foro de Maastricht, do Governo neerlandês, representado por J. W de Zwaan, consultor jurídico adjunto do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por P. van Nuffel, na qualidade de agente,

na audiência de 28 de Abril de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 9 de Junho de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 16 de Fevereiro de 1993, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 1 de Março seguinte, o Hoge Raad der Nederlanden submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, diversas questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 5.°, 30.°, 36.°, 55.°, 62.°, 85.° e 86.° do Tratado, bem como da Directiva 77/143/CEE do Conselho, de 29 de Dezembro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques (JO 1977, L 47, p. 47; EE 07 F2 p. 56, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito do recurso que J. Van Schaik interpôs da condenação de que foi alvo por ter conduzido um veículo a motor sem se fazer acompanhar de um certificado de controlo válido, contra o disposto no artigo 9a, n.° 1, da Wegenverkeerswet (código da estrada, a seguir «WVW»).

3 Os artigos 9a a 9k foram aditados ao WVW por lei de 26 de Outubro de 1978 (Stbl. 595) e, anteriormente aos factos em causa no processo principal, alterados

por leis de 19 de Junho de 1985 (Stbl. 375) e de 2 de Julho de 1986 (Stbl. 389). Esses artigos e os respectivos regulamentos de execução são designados Algemene periodieke keuring van motorvoertuigen, aanhangwagens en opleggers (regulamentação neerlandesa sobre o controlo técnico dos veículos a motor, reboques e semi-reboques, a seguir «APK»).

4 No órgão jurisdicional nacional, J. Van Schaik invocou a incompatibilidade da regulamentação APK com o direito comunitário.

5 Nos termos do artigo 9a, n.° 1, da WVW, é proibido

a) deixar estacionado um veículo a motor na via pública ou com ele circular na via pública, ou

b) rebocar com um veículo a motor um reboque ou semi-reboque na via pública,

excepto se o referido veículo a motor, reboque ou semi-reboque possuir um certificado de inspecção cujo prazo de validade não tenha ainda expirado.

6 Nos termos dos artigos 9e e 9g da WVW, o ministro dos Transportes, das Águas e das Obras Públicas pode conceder a pessoas singulares ou colectivas autorização para emitirem certificados de controlo de veículos a motor, reboques ou semi-reboques matriculados nos Países Baixos. Nos termos do artigo 16.° do Besluit periodieke keuring van motorrijtuigen, aanhangwagens en opleggers de 28 de Abril de 1980 (decreto sobre a controlo periódico de veículos a motor, reboques e semi-reboques, Stbl. 217), com a redacção que lhe foi dada pelo decreto de 3 de

Dezembro de 1985 (Stbl. 640), tal autorização pode ser concedida a pessoas singulares ou colectivas que explorem, quer centros de controlo independentes que não efectuem trabalhos de manutenção e reparação, quer garagens que efectuem esses trabalhos.

7 O facto de o controlo ser efectuado por um centro de controlo independente ou por uma garagem autorizada não implica qualquer diferença quanto à taxa a pagar. Porém, nenhum montante é devido «se o controlo for efectuado no âmbito de uma revisão de manutenção que implique já a verificação das exigências do controlo» (artigo 1.°, n.° 3, do decreto de 9 de Julho de 1985 relativo às taxas a aplicar ao controlo periódico de veículos, aplicável na altura dos factos em causa nos autos principais, Stcrt. 133).

8 Segundo as verificações do Hoge Raad, estão excluídos do reconhecimento nos termos do artigo 9g da WVW os garagistas não estabelecidos nos Países Baixos.

9 No ponto 6.9 do seu acórdão de reenvio, o órgão jurisdicional nacional salienta em especial:

«6.9.2. O regime APK não obsta a que uma pessoa que prefira confiar a revisão de um automóvel a uma oficina estrangeira o faça e, posteriormente, se efectue o controlo técnico nos Países Baixos.

6.9.3. O regime APK pode ter por efeito que os proprietários de automóveis não recorram aos serviços, eventualmente mais baratos em determinados aspectos, das oficinas estrangeiras nem à possibilidade de adquirir, designadamente, as peças

sobressalentes necessárias no estrangeiro, uma vez que é mais prático atribuir a revisão e a reparação a uma oficina na qual se pode ao mesmo tempo efectuar também a inspecção periódica. Assim, pode ser afectada a circulação intracomunitária de serviços e mercadorias, embora esta consequência, que se verifica exclusivamente nas proximidades das fronteiras do sul e do leste dos Países Baixos, apenas ocorra em pequena escala.

6.9.4. O presente caso diz respeito a um automóvel de passageiros com capacidade até oito pessoas, além do condutor, e que não é um táxi.»

10 O Hoge Raad submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) Deve o artigo 30.° do Tratado ser interpretado no sentido de que, tendo em conta as circunstâncias expostas no ponto 6.9, um regime legal nacional, como o acima descrito regime APK, constitui uma medida de efeito equivalente na acepção desse artigo?

b) Ou, pelo contrário, deve o artigo 30.° ser interpretado no sentido de que um regime legal nacional como o regime APK não infringe esse artigo, por visar proteger um interesse geral justificado à luz do direito comunitário, não ter por objecto, pela sua própria natureza, o comércio de peças sobressalentes e não afectar as trocas comerciais mais do que o necessário?

2) Em caso de resposta afirmativa à questão 1, alínea a): deve o artigo 36.° do Tratado ser interpretado no sentido de que um regime legal nacional como o

regime APK é, no entanto, compatível com o artigo 30.° do Tratado, por se justificar em razões de protecção da segurança pública e da saúde e da vida das pessoas?

3) a) Deve o artigo 62.° do Tratado ser interpretado no sentido de que um regime legal nacional como o regime APK é incompatível com as suas disposições, uma vez que, em consequência dos requisitos estabelecidos para a concessão da autorização a que se refere o artigo 9g da WVW, pode implicar que as oficinas estrangeiras percam clientes no que diz respeito às operações de manutenção, por não poderem emitir para os automóveis neerlandeses o certificado de controlo?

b) Ou, pelo contrário, tendo em conta o artigo 55.° do Tratado, deve o artigo 62.° ser interpretado no sentido de que um regime legal nacional como o regime APK não viola este último artigo, por a realização de inspecções pelas oficinas autorizadas para emitirem o certificado de controlo poder ser qualificada como uma actividade que integra o exercício da autoridade pública no Estado?

4) a) Devem os artigos 5.°, 85.° e 86.° do Tratado ser interpretados no sentido de que obstam a um regime legal nacional como o regime APK, por este implicar que as oficinas estabelecidas e autorizadas nos Países Baixos isentem do pagamento das despesas de controlo os clientes que lhes confiam a manutenção dos seus automóveis, pelo que os proprietários de veículos a motor são encorajados a tornarem-se clientes das referidas oficinas?

b) Ou resulta do artigo 90.°, n.° 2, do Tratado que as oficinas autorizadas devem ser consideradas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, pelo que se dificultaria o cumprimento da sua missão se não pudessem conceder a referida isenção de despesas?

5) Em que medida a resposta às questões precedentes será diferente pelo facto de os efeitos prejudiciais do regime nacional para a circulação comunitária de mercadorias e serviços e para a concorrência intracomunitária apenas se produzirem na zona fronteiriça e em pequena escala?

6) Em que medida a resposta às questões precedentes será diferente pelo facto de o regime nacional ter exclusivamente por objecto veículos das categorias mencionadas no anexo da Directiva 77/143/CEE do Conselho das Comunidades Europeias, de 29 de Dezembro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques (JO L 47 de 18.2.1977; EE 07 F2 p. 56), ou abranger também outros veículos, como os automóveis ligeiros de passageiros (que não sejam táxis) e outros veículos ligeiros?»

11 Com as suas questões, o órgão jurisdicional nacional pretende, no essencial, saber se as disposições do Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias, de livre prestação de serviços e de concorrência, bem como da Directiva 77/143 se opõem a uma legislação de um Estado-membro que exclua a emissão de certificados de controlo relativos a veículos matriculados nesse Estado por garagens estabelecidas noutro Estado.

Quanto à livre circulação de mercadorias

12 No entender de J. Van Schaik, a regulamentação APK permite influenciar o comércio de veículos usados, constituindo, no âmbito do controlo que prevê, um factor que contribui para que sejam adquiridas peças sobressalentes quase exclusivamente no mercado interno, dado que a qualidade de controlador não pode ser reconhecida ao titular de uma garagem estabelecido noutro Estado-membro, e que a aquisição de peças sobressalentes no estrangeiro, necessárias à obtenção do certificado

de controlo, implica a aplicação de uma taxa mais elevada do que numa garagem/centro de controlo. Deste modo, a regulamentação APK contraria o artigo 30.° do Tratado.

13 A este respeito, a Comissão realça correctamente que, aquando do controlo técnico propriamente dito, não é fornecida qualquer mercadoria.

14 Quanto ao facto de a manutenção de um veículo noutro Estado-membro poder implicar fornecimento de mercadorias (peça de substituição, óleo, etc.), deve declarar-se que tal fornecimento não é um fim em si mesmo, sendo acessório à prestação de serviços. Assim, não se enquadra, enquanto tal, no artigo 30.° do Tratado (v., neste sentido, o acórdão de 24 de Março de 1994, Schindler, C-275/92, Colect., p. I-1039).

Quanto à livre prestação de serviços

15 J. Van Schaik afirma que uma situação em que a prestação de serviços depende da autorização de estabelecimento nos Países Baixos não pode ser compatível com o artigo 59.° do Tratado. Em seu critério, a violação do artigo 59.° do Tratado reside no facto de o reconhecimento da qualidade de controlador nos termos da APK ser recusado às garagens estabelecidas noutros Estados-membros.

16 A este respeito, basta observar que a concessão do reconhecimento pelo Estado neerlandês, nos termos do artigo 9g da WVW, a garagens estabelecidas noutros Estados-membros, diz respeito ao alargamento de uma prorrogativa do poder

público para fora do território nacional e, por isso, não se enquadra dentro do âmbito de aplicação do artigo 59.° do Tratado.

17 O órgão jurisdicional nacional questiona-se ainda quanto à compatibilidade com o artigo 62.° do Tratado da regulamentação APK, na medida em que tal regulamentação pode implicar uma perda de clientela para as garagens estrangeiras no campo dos serviços de manutenção, pelo facto de não poderem emitir certificados de controlo aquando da manutenção de veículos matriculados nos Países Baixos.

18 É certo que uma regulamentação como a APK pode levar os proprietários de veículos a renunciar aos serviços de garagens estabelecidas no estrangeiro, mesmo que os preços destes serviços sejam menos elevados em alguns aspectos, bem como à possibilidade de, nomeadamente, aí adquirirem as peças sobressalentes necessárias, uma vez que é prático e menos oneroso mandar efectuar a manutenção e a reparação numa garagem que pode também proceder à inspecção periódica gratuita no âmbito de uma revisão ou reparação.

19 Todavia, uma regulamentação desse tipo pode justificar-se por exigências de segurança rodoviária, que constituem razões imperiosas de interesse geral, na acepção do acórdão de 25 de Julho de 1991, Gouda (C-288/89, Colect., p. I-4007, n.^{os} 13 e 14).

20 A exigência do controlo periódico dos veículos é importante para a segurança rodoviária. A efectividade deste controlo é garantida, designadamente, por certo número de exigências em matéria de solvabilidade e competência profissional das garagens autorizadas, e pela vigilância dos controlos efectuados, que só pode ser exercida pelas autoridades neerlandesas no território neerlandês.

21 Esta concepção é, aliás, a da Directiva 77/143, que se baseia no facto de um Estado-membro só poder exercer vigilância directa sobre estabelecimentos de controlo situados no seu território. O artigo 1.° da directiva dispõe que: «Em cada Estado-membro, os veículos a motor matriculados nesse Estado... devem ser submetidos a um controlo técnico periódico...». O artigo 4.° da directiva dispõe, além disso, que o controlo técnico, na acepção da directiva, deve ser efectuado pelo Estado ou por organismos ou estabelecimentos por ele designados, e actuando sob a sua vigilância directa. Consequentemente, a directiva estabelece o carácter territorialmente limitado do controlo periódico.

22 Deve salientar-se igualmente que devido ao carácter parcial da harmonização dos critérios de controlo, se é certo que a directiva, no seu artigo 5.°, n.° 3, impõe a cada Estado-membro o reconhecimento dos certificados de controlo emitidos noutros Estados-membros relativos a veículos matriculados no respectivo território, em contrapartida, não obriga a que cada Estado-membro, tendo em conta a diversidade de procedimentos e trâmites de verificação, reconheça os certificados de controlo de veículos matriculados no seu território emitidos noutros Estados-membros.

23 É certo que, na altura dos factos em causa no processo principal, a obrigação de controlo técnico periódico apenas abrangia os veículos cujo número de lugares sentados, além do condutor, excedesse oito. O artigo 3.° da directiva permitia, contudo, que os Estados-membros estendessem a obrigação do controlo técnico periódico a outras categorias de veículos, incluindo os de turismo. Ao adoptar a regulamentação APK, o Reino dos Países Baixos usou dessa faculdade.

24 Nestas condições, os artigos 59.° e 62.° não são contrários a uma regulamentação como a APK.

Quanto às regras de concorrência

25 Na medida em que o órgão jurisdicional nacional solicita a interpretação das regras comunitárias em matéria de concorrência, basta declarar que a legislação em causa não tem em vista autorizar ou reforçar um acordo ou uma prática concertada existente, ou impor ou favorecer tal acordo ou prática. Quanto à existência de um abuso de posição dominante no mercado de controlo de veículos, nem sequer foi alegada.

26 Nestas condições, deve responder-se ao órgão jurisdicional nacional que as disposições do Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias, livre prestação de serviços e concorrência, bem como a Directiva 77/143 não são contrárias à legislação de um Estado-membro que exclua a emissão de certificados de controlo relativos a veículos matriculados nesse Estado por garagens estabelecidas noutro Estado.

Quanto às despesas

27 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês, alemão e irlandês, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, 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 submetidas pelo Hoge Raad der Nederlanden, por acórdão de 16 de Fevereiro de 1993, declara:

As disposições do Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias, livre prestação de serviços e concorrência, bem como a Directiva 77/143/CEE do Conselho, de 29 de Dezembro de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques, não são contrárias à legislação de um Estado-membro que exclua a emissão de certificados de controlo relativos a veículos matriculados nesse Estado por garagens estabelecidas noutro Estado.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Outubro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J. C. Moitinho de Almeida