ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
21 de Outubro de 1999 *

No processo C-97/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Pargas tingsrätt (Finlândia), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Peter Jägerskiöld

e

Torolf Gustafsson,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação das regras do Tratado CE em matéria de livre circulação de mercadorias e de serviços,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: R. Schintgen (relator), presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, G. Hirsch e H. Ragnemalm, juízes,

* Língua do processo: sueco.

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de P. Jägerskiöld, por R. Kurki-Suonio, advogado em Helsínquia,

— em representação do Governo finlandês, por H. Rotkirch, embaixador, chefe do Serviço dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e T. Pynnä, consultora jurídica no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por A. Rosas, consultor jurídico principal, e L. Ström, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de P. Jägerskiöld, representado por R. Kurki-Suonio e M. Wallgren, mestre em direito, de T. Gustafsson, representado por B. Zetter, vicehäradshövding, do Governo finlandês, representado por H. Rotkirch, e da Comissão, representada por A. Rosas, na audiência de 28 de Abril de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Junho de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 25 de Março de 1998, entrada no Tribunal de Justiça em 6 de Abril seguinte, o Pargas tingsrätt (tribunal de primeira instância de Pargas) submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), sete questões prejudiciais relativas à interpretação das regras do mesmo Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias e de serviços.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre P. Jägerskiöld, proprietário de águas situadas na comuna de Kimito, na Finlândia, e T. Gustafsson, cidadão finlandês, a respeito do direito do segundo de pescar à cana nas águas pertencentes a P. Jägerskiöld sem autorização do mesmo, mas através do pagamento de uma taxa ao Estado finlandês.

Enquadramento jurídico nacional

3 Na Finlândia, a lagen om fiske de 16 de Abril de 1982 (a seguir «lei da pesca») prevê, no artigo 5.°:

«O direito de exercer a actividade piscatória e de tomar decisões relativas à mesma pertence ao proprietário das águas, salvo se este direito tiver sido cedido a outrem ou se em sentido contrário for disposto na presente lei...»

4 O artigo 8.°, n.° 1, da lei da pesca, alterado pela Lei n.° 1045 de 12 de Dezembro de 1996 (a seguir «Lei n.° 1045/96»), dispõe:

«Para além do disposto nos artigos 6.°, n.° 1, e 7.°, n.° 1, relativamente à pesca em águas públicas, qualquer pessoa tem o direito de pescar à linha e à estralheira, bem como por meio de um utensílio manual composto por cana, carreto e anzol, e, além disso, de pescar de arrasto, utilizando também um palangre ou uma draga, mesmo em outras águas, com excepção de rápidos e correntes que contenham bancos de salmões ou de outros salmonídeos [*coregonus lavaretus*], bem como em águas onde a pesca é proibida nos termos de outra disposição. Os concursos de pesca à linha ou à estralheira, ou por meio de um utensílio manual, bem como qualquer outra manifestação semelhante, estão igualmente sujeitos à autorização do titular dos direitos de pesca.»

5 Resulta do despacho de reenvio que a alteração introduzida a esta disposição pela Lei n.° 1045/96 tinha em vista reconhecer um direito genérico de pesca à cana, sem autorização do titular dos direitos de pesca, mesmo em águas privadas, mediante o pagamento de uma taxa fixada no artigo 88.° da lei da pesca, a pagar ao Estado. A lei da pesca não proíbe, contudo, que os próprios proprietários das águas cedam o direito de pescar à cana nas suas águas, por preços que são livres de fixar.

6 Nos termos do artigo 88.°, n.° 2, da lei da pesca, alterado pela Lei n.° 1045/96, qualquer pessoa que pesque por meio de um utensílio manual, na acepção do artigo 8.°, n.° 1, deve pagar uma taxa em cada circunscrição administrativa onde praticar este tipo de pesca. A taxa é de 150 FIM por ano ou 35 FIM por um período de sete dias. Nenhuma taxa é, porém, devida pelas pessoas de menos de 18 ou de mais de 65 anos, nem pela pesca praticada por meio de um utensílio manual em águas públicas.

7 Nos termos do artigo 89.°-A da lei da pesca, alterado pela Lei n.° 1045/96, o produto das taxas é repartido anualmente pelos proprietários das águas, após

dedução dos custos suportados pelo Estado para respectiva cobrança e distribuição. A repartição é feita em função do encargo que a pesca em causa representa para cada zona aquática.

8 Resulta dos trabalhos parlamentares preparatórios e, designadamente, do relatório elaborado pela Comissão dos Assuntos Agrícolas e Florestais, que o motivo central da alteração introduzida à lei da pesca pela Lei n.° 1045/96 consistia no interesse recreativo da parte dos pescadores amadores. Segundo o referido relatório, a alteração da lei da pesca tinha igualmente em vista garantir uma mais ampla utilização dos recursos piscícolas e promover o turismo ligado à pesca.

O litígio no processo principal

9 Em 29 de Maio de 1997, T. Gustafsson pescou à cana em águas pertencentes a P. Jägerskiöld, situadas na comuna de Kimito, na Finlândia. Dois dias antes, em 27 de Maio de 1997, tinha pago a taxa de pesca à cana prevista no artigo 88.° da lei da pesca, o que, nos termos do artigo 8.°, n.° 1, da mesma lei, o autorizava a praticar este tipo de pesca mesmo em águas privadas.

10 P. Jägerskiöld intentou um processo no órgão jurisdicional de reenvio no qual pede que seja declarado que T. Gustafsson não pode, sem a sua autorização, pescar à cana nas águas que lhe pertencem, não obstante a circunstância de ter pago a taxa de pesca à cana prevista na lei da pesca. Em apoio do seu pedido, P. Jägerskiöld salientou que a alteração introduzida à lei da pesca pela Lei n.° 1045/96, na qual se baseia o direito de pescar à cana, contraria as regras do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias ou, a título subsidiário, as relativas à livre prestação de serviços.

11 Em apoio desta tese, P. Jägerskiöld invoca um certo número de argumentos que o tingsrätt, no despacho de reenvio, comentou da forma que se segue.

12 Em primeiro lugar, o tingsrätt verifica que o artigo 222.° do Tratado CE (actual artigo 295.° CE), que dispõe que «O presente Tratado em nada prejudica o regime da propriedade nos Estados-Membros», não se opõe à aplicação deste regime, na medida em que resulta expressamente dos trabalhos preparatórios que a alteração introduzida à lei da pesca pela Lei n.° 1045/96 não modifica o regime da propriedade em vigor na Finlândia. Acrescenta que, na medida em que, segundo o relatório elaborado pela Comissão dos Assuntos Agrícolas e Florestais, esta alteração constitui apenas uma nova forma de canalizar os rendimentos produzidos pelo direito de propriedade, a mesma respeita à distribuição e à fixação dos preços dos bens, matéria que é geralmente objecto de uma apreciação em que são tidas em conta as disposições relativas à livre circulação de mercadorias.

13 Em segundo lugar, o tingsrätt salienta que, como resulta do artigo 5.° da lei da pesca, o direito de pescar, que abrange o de pescar à cana, pode ser objecto de cessão autónoma, pelo que o mesmo direito deverá normalmente obedecer à definição dada pelo Tribunal de Justiça do conceito de «mercadorias» no acórdão de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália (7/68, Colect. 1965-1968, p. 887). Deve, contudo, observar-se que o direito de pescar bem como os direitos que dele decorrem constituem uma instituição jurídica específica sobre a qual o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou.

14 No caso de se tratar de uma mercadoria na acepção do Tratado, o tingsrätt afirma, em terceiro lugar, que a circunstância de o direito de pescar à cana só poder ser exercido na Finlândia não parece excluir a aplicação do acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1974, Dassonville (8/74, Recueil, p. 837, Colect., p. 423). A este respeito, considera que a situação não é diferente da dos direitos de propriedade intelectual, cujo alcance está igualmente limitado às fronteiras nacionais e regulam a situação dentro das fronteiras do Estado-Membro em causa. No quadro desta analogia, o direito de pescar à cana pode ser equiparado a uma licença.

15 Em quarto lugar, o tingsrätt indica que, no caso de a alteração introduzida à lei da pesca pela Lei n.° 1045/96 ter de ser analisada como constituindo um entrave à livre circulação de mercadorias, haverá que examinar se o interesse recreativo dos pescadores amadores é susceptível de a justificar. A este respeito, salienta, por um lado, que, através desta alteração e da introdução de uma taxa a pagar ao Estado, que permite a pesca à cana na totalidade de uma circunscrição administrativa, o legislador finlandês pretendeu remediar o facto de a informação relativa à emissão de autorizações de pesca à cana ser insuficiente em certas regiões, pelo que, apenas a população local dela tinha conhecimento. Por outro lado, o fraccionamento da propriedade das águas em certas partes do país é tal que seriam necessárias várias autorizações de pesca à cana para poder pescar em áreas maiores.

16 Em quinto lugar, o tingsrätt considera que, mesmo que a alteração legislativa não tenha instituído qualquer monopólio, na medida em que os proprietários dos lençóis de água continuam teoricamente a ter o direito de autorizar a pesca à cana pelo preço que livremente fixarem, a República da Finlândia possui manifestamente um monopólio da distribuição e fixação dos preços das autorizações de pesca à cana. Dado que a referida alteração tem em vista, designadamente, melhorar a utilização dos recursos piscícolas, e dado que, por força do artigo 38.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 32.° CE), o peixe constitui um produto agrícola, deve, assim, analisar-se se, como impõe o artigo 37.°, n.° 4 do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 31.°, n.° 3, CE), os interesses dos proprietários das águas, muitos dos quais são agricultores, foram suficientemente tidos em consideração quando da respectiva adopção.

17 No que respeita à aplicação das disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços, preconizada pelo requerente no processo principal a título subsidiário, no caso de as disposições relativas às mercadorias não serem aplicáveis, o tingsrätt limita-se a indicar que não tem conhecimento de acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça a este respeito.

18 Nestas condições, e embora assinalando que T. Gustafsson se não pronunciou sobre a questão do eventual conflito entre a legislação nacional e o direito

comunitário, o tingsrätt decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O direito de pescar ou a autorização de pesca à cana são mercadorias na acepção do acórdão 7/68, Comissão/Itália (Colect. 1965-1968, p. 887)?

2) A alteração que teve lugar na Finlândia da lagen om fiske 1045/96 constitui um entrave à livre circulação de mercadorias na acepção dos critérios fixados pelo acórdão 8/74, Dassonville (Recueil, p. 837, Colect., p. 423)?

3) O interesse recreativo dos pescadores amadores constitui uma razão justificativa na acepção do artigo 36.° do Tratado que institui a Comunidade Europeia?

4) Trata-se, no presente caso, de produtos agrícolas na acepção do artigo 37.°, n.° 4, do Tratado de Roma?

5) A referida disposição tem efeito directo na acepção do acórdão 6/64, Costa/ ENEL (Colect. 1962-1964, p. 549)?

6) Foram suficientemente tidos em consideração os interesses dos agricultores?

7) A alteração que teve lugar na Finlândia da lagen om fiske 1045/96 é contrária, no que respeita à pesca à cana, às regras relativas à livre circulação de mercadorias (ou de serviços) previstas no Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia?»

Quanto à admissibilidade

19 A título principal, a Comissão contesta a admissibilidade das questões prejudiciais. A este respeito, salienta que o despacho de reenvio não expõe o ponto de vista do requerido no processo principal sobre o litígio e não contém qualquer elemento susceptível de indicar que o pedido de P. Jägerskiöld seja contestado por T. Gustafsson. Nestas condições, a Comissão tem dúvidas de que exista um verdadeiro litígio entre as partes no processo principal.

20 A Comissão afirma igualmente que o despacho de reenvio não contém uma descrição do enquadramento factual e legal do litígio no processo principal suficiente para permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis ao órgão jurisdicional nacional, nem os motivos exactos que levaram o órgão jurisdicional nacional a questionar-se sobre a interpretação do direito comunitário e a considerar necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça.

21 Deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante (v., designadamente, acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.os 59 a 61, e de 29 de Junho de 1999, Butterfly Music, C-60/98, Colect., p. I-3939, n.° 13), compete apenas ao órgão jurisdicional nacional chamado a decidir do litígio, que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as particularidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça só pode rejeitar um pedido apresentado por um desses órgãos quando seja manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal ou ainda quando o problema é de natureza hipotética e o Tribunal de Justiça não dispõe dos elementos de facto ou de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas.

22 Ora, tal não sucede no presente processo.

23 Em primeiro lugar, resulta expressamente do despacho de reenvio que o órgão jurisdicional nacional tem de decidir num processo em P. Jägerskiöld pede que seja declarado que T. Gustafsson não tem direito a pescar à cana nas águas que lhe pertencem sem o seu consentimento, e isto apesar de ter pago a taxa relativa à pesca à cana prevista na lei da pesca.

24 Nestas condições, o facto de, no órgão jurisdicional nacional, o requerido no processo principal se não ter pronunciado sobre a questão do eventual conflito entre a legislação nacional aplicável e o direito comunitário não basta, por si só, para demonstrar manifestamente que o mesmo não contesta as pretensões que P. Jägerskiöld contra si formulou.

25 Do mesmo modo, a circunstância, referida na audiência, de T. Gustafsson ser também proprietário de águas e de, nesta qualidade, ter interesse em saber se, no futuro, poderá oferecer possibilidades de pesca a outras pessoas, designadamente turistas, não é susceptível de pôr em questão o carácter real do litígio que o opõe, enquanto pescador que pagou a taxa prevista na legislação finlandesa aplicável, ao proprietário de outras águas que lhe pretende recusar o direito de pescar nas mesmas.

26 É ainda de notar que as informações fornecidas no despacho de reenvio no que respeita ao enquadramento factual e legal em que as questões colocadas se inscrevem abrangem todos os elementos necessários de forma a permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis e aos Governos dos Estados-Membros bem como às restantes partes interessadas apresentarem observações nos termos do artigo 20.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça.

27 Por último, resulta dos n.os 12 a 17 do presente acórdão que o despacho de reenvio contém também uma exposição detalhada das razões da escolha das disposições comunitárias cuja interpretação o órgão jurisdicional nacional solicita e da relação que este estabelece entre as mesmas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio.

28 A este respeito, é de salientar que resulta do despacho de reenvio que as disposições comunitárias em matéria de livre prestação de serviços só são referidas, na sétima questão, a título subsidiário, para a hipótese de os direitos de pesca ou as autorizações de pesca não constituírem «mercadorias», e que, nesta hipótese, as razões que levaram o órgão jurisdicional nacional a interrogar o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade da legislação nacional controvertida com as disposições comunitárias em matéria de livre circulação de mercadorias são igualmente válidas para as relativas à livre prestação de serviços.

29 Devem, assim, ser analisadas as questões prejudiciais.

Quanto à primeira questão

30 Para responder a esta questão, há que recordar, a título liminar, que, no acórdão Comissão/Itália, já referido, expressamente mencionado pelo órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça definiu o que são mercadorias, na acepção do artigo 9.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 23.° CE), que constitui o primeiro artigo da parte III, título I, do Tratado CE, intitulado «A livre circulação de mercadorias», como sendo os produtos avaliáveis em dinheiro e susceptíveis, como tal, de ser objecto de transacções comerciais.

31 P. Jägerskiöld afirma que o direito de pescar à cana e as autorizações de pesca que do mesmo decorrem constituem «mercadorias» na acepção do referido acórdão, na medida em que o seu valor é avaliável em dinheiro e podem ser cedidos a outras pessoas, como prevê expressamente o artigo 5.° da lei da pesca.

32 É, contudo, de notar que, no processo Comissão/Itália, já referido, se interrogava o Tribunal de Justiça sobre se bens de carácter artístico, histórico, arqueológico ou etnográfico não estavam sujeitos à aplicação das disposições do Tratado relativas à união aduaneira pelo facto de não poderem ser equiparados a «bens de consumo ou de uso geral» e não constituírem «bens de comércio comum». Como resulta da própria definição dada pelo Tribunal de Justiça, a qualidade de «produtos» das mercadorias em questão não era contestada, pelo que esta definição, por si só, não pode servir para qualificar os direitos ou autorizações de pesca como mercadorias na acepção das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias.

33 Deve também salientar-se que nem tudo o que é avaliável em dinheiro e susceptível, como tal, de ser objecto de transacções comerciais se enquadra necessariamente no âmbito de aplicação das referidas disposições do Tratado.

34 Como resulta da Directiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1988, para a execução do artigo 67.° do Tratado (JO L 178, p. 5), cuja nomenclatura dos movimentos de capitais anexa ao mesmo permanece válida após a entrada em vigor dos artigos 73.°-B e seguintes do Tratado CE (actuais artigos 56.° CE e seguintes) (v., no mesmo sentido, acórdão de 16 de Março de 1999, Trummer e Mayer, C-222/97, Colect., p. I-1661, n.° 21), são abrangidas, designadamente, pelas disposições do Tratado em matéria de livre circulação de capitais as operações relativas a acções, obrigações e outros títulos que, tal como o direito de pescar ou as autorizações de pesca que o substituem, são avaliáveis em dinheiro e podem ser objecto de transacções no mercado.

35 Da mesma forma, como resulta do acórdão de 24 de Março de 1994, Schindler (C-275/92, Colect., p. I-1039), as actividades de lotaria não constituem actividades relativas a «mercadorias», mesmo que acompanhadas de documentos publicitários e de bilhetes de lotaria, mas devem ser encaradas como actividades de «serviços» na acepção do Tratado. No quadro destas actividades, as prestações em causa são as que o organizador da lotaria fornece ao fazer participar na mesma os compradores dos bilhetes, mediante o pagamento do preço dos bilhetes de lotaria.

36 O mesmo sucede com a concessão do direito de pescar e a emissão das autorizações que o substituem. A actividade que consiste em colocar à disposição de terceiros, mediante remuneração e sob determinadas condições, águas para a prática da pesca constitui uma prestação de serviços que, se revestir carácter transfronteiriço, é abrangida pelos artigos 59.° e seguintes do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 49.° CE e seguintes). O facto de este direito ou de as autorizações serem atestados por documentos que, como tais, podem ser objecto de transacções não basta para os incluir no âmbito de aplicação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias.

37 Esta conclusão não é contrariada pela remissão para os direitos de propriedade intelectual que, no entender de P. Jägerskiöld, embora constituam apenas direitos imateriais, são, contudo, abrangidos pelas referidas disposições.

38 Por um lado, efectivamente, como o advogado-geral salientou no n.° 21 das suas conclusões, embora os direitos de propriedade intelectual possam afectar o comércio intracomunitário de mercadorias, eles não constituem em si mesmos mercadorias. Por outro lado, os direitos de propriedade intelectual são susceptíveis de afectar as trocas não apenas de bens mas igualmente de serviços (v., designadamente, acórdão de 20 de Outubro de 1993, Phil Collins e o., C-92/92 e C-326/92, Colect., p. I-5145, n.° 22).

39 Assim, deve responder-se à primeira questão que o direito de pescar ou a autorização de pesca à cana não constituem «mercadorias» na acepção das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, mas enquadram-se numa actividade de «serviços» na acepção das disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços.

Quanto às segunda a sexta questões

40 Resulta do despacho de reenvio que as segunda a sexta questões são colocadas para a hipótese de o direito de pescar ou a autorização de pesca constituírem «mercadorias» na acepção das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias. Não sendo este o caso, não há que responder às mesmas.

Quanto à sétima questão

41 Pelas mesmas razões, não há que responder à sétima questão, na medida em que esta se refere às disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias.

42 No que respeita às disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços, basta recordar que as mesmas não são aplicáveis a actividades em que todos os elementos se circunscrevem ao território de um Estado-Membro (v., designadamente, acórdãos de 16 de Janeiro de 1997, USSL n.º 47 di Biella, C-134/95, Colect., p. I-195, n.º 19, e de 9 de Setembro de 1999, RI.SAN., C-108/98, Colect., p. I-5214, n.º 23).

43 Ora, resulta dos autos que no litígio no processo principal são partes dois cidadãos finlandeses, ambos estabelecidos na Finlândia, estando em questão o direito de um deles de praticar a pesca à cana em águas que pertencem ao outro e se situam na Finlândia.

44 Esta situação não apresenta nenhum elemento de ligação a uma das situações previstas no direito comunitário no domínio da livre prestação de serviços.

45 Deve, assim, responder-se à sétima questão que as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços não se aplicam a uma situação, como a do processo principal, em que todos os elementos se circunscrevem ao território de um único Estado-Membro.

Quanto às despesas

46 As despesas efectuadas pelo Governo finlandês e 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 (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Pargas tingsrätt, por decisão 25 de Março de 1998, declara:

1) O direito de pescar ou a autorização de pesca à cana não constituem «mercadorias» na acepção das disposições do Tratado CE relativas à livre circulação de mercadorias, mas enquadram-se numa actividade de «serviços» na acepção das disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços.

2) As disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços não se aplicam a uma situação, como a do processo principal, em que todos os elementos se circunscrevem ao território de um único Estado-Membro.

Schintgen Hirsch Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Outubro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J. C. Moitinho de Almeida