CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 15 de Janeiro de 1998 *

I — Introdução

No presente processo, o Tribunal de Justiça é chamado a decidir sobre uma questão prejudicial que lhe foi submetida pelo Bundesverwaltungsgericht alemão, respeitante à interpretação do disposto na Directiva 80/51/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1979, relativa à limitação de emissões sonoras de aeronaves subsónicas [1], posteriormente alterada pela Directiva 83/206/CEE do Conselho, de 21 de Abril de 1983 [2] (a seguir «directiva»), bem como do artigo 30.° do Tratado CE.

II — Matéria de facto e tramitação processual

1. A recorrente no presente processo é proprietária de um avião a hélices, da marca Piper, PA 28-140, que comprou já usado na Dinamarca. Esta aeronave já estava matriculada na Dinamarca desde 2 de Agosto de 1974. Em Julho de 1992, esta sociedade, com a denominação Aher-Waggon GmbH (a seguir «Aher»), requereu nos serviços alemães competentes (o Luftfahrt Bundesamt) a matrícula do avião em causa no registo alemão. Este pedido foi indeferido com fundamento no facto de o avião exceder os limites autorizados para a emissão de ruído, em vigor na Alemanha, o que é verdade. Sublinhe-se que, em matéria de emissões sonoras, a Directiva 80/51, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 83/206, fixou limites máximos de ruído — que o avião em causa não excede — reconhecendo embora aos Estados-Membros a faculdade de estabelecerem especificações mais rigorosas.

2. A Aher recorreu para os tribunais administrativos competentes na Alemanha, mas não conseguiu obter ganho de causa nem em primeira nem em segunda instância. Apresentou, portanto, a seguir no Bundesverwaltungsgericht um recurso, alegando que os tribunais administrativos das instâncias inferiores tinham cometido um erro de julgamento ao rejeitarem o seu pedido de condenação dos serviços administrativos competentes a adoptarem uma decisão administrativa preliminar reconhecendo que a aeronave em causa podia ser matriculada na Alemanha, apesar do ruído provocado pelo seu motor. Sustentou igualmente que a recusa das autoridades alemãs de matrícula da aeronave com fundamento no facto de terem sido excedidas as especificações nacionais para a emissão de ruído contraria o direito comunitário. Referiu a este propósito que a matrícula de aeronaves do mesmo tipo, já inscritas no registo alemão, continua válida, apesar de essas aeronaves excederem

* Língua original: grego.

1 — JO L 18, p. 26; EE 07 F2 p. 206.

2 — JO 1983, L 117, p. 15; EE 07 F3 p. 162.

as especificações respeitantes ao ruído actualmente em vigor no país.

3. Chamado a pronunciar-se, o tribunal de reenvio entendeu que não podia resolver o litígio sem submeter ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias uma questão prejudicial a respeito da interpretação da legislação comunitária aplicável. O Bundesverwaltungsgericht não tem dúvidas sobre a interpretação das disposições puramente de direito comunitário em matéria de aviação, mas pergunta-se se a recusa de tomada de decisão preliminar requerida pela Aher pode, ainda assim, configurar uma violação do princípio da livre circulação de mercadorias, consagrado no artigo 30.° do Tratado CE. Mais especificamente, do ponto de vista do tribunal de reenvio, é necessário esclarecer se a recusa de inscrição no registo alemão de uma aeronave dinamarquesa, que respeita os limites de ruído comunitários mas não os alemães, mais rigorosos, pode constituir um entrave ao comércio ou uma medida de efeito equivalente, tendo ainda em conta a seguinte situação de facto: a aeronave da recorrente, que foi matriculada na Dinamarca em 1974, já não pode ser matriculada na Alemanha, devido às já referidas restrições nacionais. No entanto, uma aeronave com o mesmo tipo de construção e com as mesmas especificações em matéria de ruído, já matriculada na Alemanha antes da imposição das restrições nacionais, continua validamente matriculada sem restrições, apesar de exceder as especificações sonoras actualmente previstas pela legislação alemã. É, portanto, indispensável esclarecer se a situação acima descrita constitui uma discriminação proibida em relação ao Estado de matrícula, que contraria o disposto no artigo 30.° do Tratado.

Tendo em conta quanto se expôs, o Bundesverwaltungsgericht, por despacho que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de Novembro de 1996, submeteu a este Tribunal uma questão a este respeito, solicitando uma decisão a título prejudicial.

III — A questão prejudicial

4. «São compatíveis com o princípio da livre circulação de mercadorias consagrado no artigo 30.° do Tratado CE as disposições do direito alemão que, com base nos limites às emissões sonoras de aviões, estabelecidos como especificações mínimas pela Directiva 80/51/CEE, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 83/206/CEE, sujeitaram a matrícula de aviões na Alemanha a normas acústicas mais rigorosas, de tal modo que a matrícula é recusada aos aviões já registados noutro Estado-Membro antes da adopção da referida directiva e que excedam os limites sonoros aplicáveis na Alemanha, enquanto os aparelhos do mesmo tipo já registados anteriormente neste país conservam o direito à matrícula, sem qualquer restrição?»

IV — A legislação comunitária aplicável

5. O artigo 30.° do Tratado dispõe:

«... são proibidas, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à importação, bem como todas as medidas de efeito equivalente...».

6. Os artigos 1.° a 3.° da Directiva 80/51, na redacção que lhes foi dada pela Directiva 83/206, dispõem:

Artigo 1.°

«Os Estados-Membros assegurarão que os aviões subsónicos civis, a reacção ou a hélice, matriculados no seu território e incluídos numa das categorias que figuram no volume I (emissões sonoras das aeronaves) do anexo 16 à Convenção Relativa à Aviação Civil Internacional, na sua versão aplicável a partir de 26 de Novembro de 1981, por força da alteração n.° 5, a seguir designada por "anexo 16/5", não podem ser utilizados no território dos Estados-Membros se não lhes tiver sido concedido o certificado acústico com base numa prova suficiente que ateste que eles respondem às especificações *no mínimo iguais* [3] às normas aplicáveis de acordo com a segunda parte, capítulos II, III, V ou VI do volume 1, do anexo 16/5.»

Artigo 2.°

«1. Os documentos justificativos do certificado acústico previstos nos artigos 1.°, 3.°, 4.° e 5.° podem assumir a forma de um certificado acústico distinto ou de uma declaração adequada incluída noutro documento aprovado pelo Estado de matrícula e que esse Estado exija que se encontre a bordo do avião...

2. Os Estados-membros reconhecerão a validade dos documentos referidos no n.° 1 emitidos pelas autoridades de certificação do Estado de matrícula desde que este seja igualmente um Estado-Membro.»

Artigo 3.°

«1. Os Estados-Membros assegurarão que todos os aviões civis a hélices cuja massa

3 — Sublinhados meus.

máxima, à descolagem, indicada no certificado de navegabilidade não ultrapasse 5 700 quilogramas e todos os aviões civis subsónicos a reacção, não incluídos numa das categorias referidas no volume I do anexo 16/5, que utilizem aeródromos situados num Estado-Membro, sejam certificados de acordo com as especificações *no mínimo iguais* às normas aplicáveis que figuram na segunda parte, capítulo 2 ou 6 do volume I do anexo 16/5, *quando esses aviões sejam matriculados pela primeira vez no seu território...*» [4].

V — A minha posição sobre a questão prejudicial

7. Embora a questão prejudicial se centre na interpretação do artigo 30.° do Tratado (B), para lhe responder é necessário analisar as disposições do direito derivado comunitário que estabelecem as especificações sonoras das aeronaves subsónicas [5] (A).

A — *Quanto à interpretação da legislação comunitária específica*

8. Vale a pena referir, em introdução, que a Directiva 80/51 em causa, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 83/206, tem como objectivo fundamental a protecção do ambiente. No preâmbulo, é feita referência ao programa de acção das Comunidades Europeias de 1973 em matéria de ambiente. Inversamente, nada indica que tenha sido paralelamente inspirada por qualquer objectivo de natureza financeira ou comercial, tendo em vista o afastamento de obstáculos ao comércio de aeronaves [6].

9. Do mesmo modo, como correctamente observam todas as partes envolvidas, as disposições em questão da directiva estabelecem apenas especificações mínimas, deixando aos Estados-Membros a faculdade de estabelecerem limitações mais rigorosas para combater a poluição sonora. Por conseguinte, a República Federal da Alemanha tinha a faculdade — que exerceu legalmente — de introduzir limites mais estritos às emissões sonoras dos motores, como condição da matrícula de aeronaves e de emissão do certificado acústico. O facto de a aeronave em causa satisfazer as especificações comunitárias mínimas também não basta para fundamentar o direito de matrícula no registo alemão, visto

4 — Sublinhados meus.

5 — O modo como deve ser interpretado, em relação a cada caso, o princípio fundamental constante do artigo 30.° do Tratado está directamente ligado com as especiais características da legislação comunitária que regem a actividade em questão. Antes de se pôr a questão da aplicação do artigo 30.°, deve verificar-se se existe uma regulamentação específica comunitária, vinculativa para os Estados-Membros. V. a jurisprudência clássica «Cassis de Dijon» (acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, 120/78, Recueil, p. 649, n.° 8).

6 — Esta chamada de atenção não é despicienda. O Tribunal tem recorrido repetidamente a este critério teleológico quando é chamado a apreciar o carácter imperativo da regulamentação comunitária. V., por exemplo, o acórdão de 14 de Outubro de 1987, Comissão/Dinamarca (278/85, Colect., p. 4069, n.os 16 e 22).

que excede os limites alemães estabelecidos para as emissões sonoras.

10. Há que salientar ainda que a directiva regulamenta os casos de *primeira inscrição* de aeronaves no registo dos Estados-Membros. Mais especificamente, o n.º 1 do artigo 3.º da directiva determina que cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que as aeronaves a hélice, como a da Aher, só se possam inscrever pela primeira vez no seu território se satisfizerem, pelo menos, as especificações mínimas fixadas pela directiva. A limitação do âmbito de aplicação à primeira inscrição das aeronaves tem as seguintes consequências.

11. Por um lado, em ligação com o facto de que a directiva autoriza a introdução de limites nacionais mais rigorosos às emissões sonoras, a limitação em causa significa que o legislador comunitário não pretendeu reconhecer um qualquer direito adquirido ou sequer uma protecção legal às aeronaves que, já tendo estado matriculadas e tendo obtido o correspondente certificado acústico num Estado-Membro, requeiram a matrícula noutro Estado-Membro. Isto é, o direito comunitário não classifica noutra categoria, mais favorável, as aeronaves que preenchem as especificações comunitárias mínimas que já estavam inscritas num Estado-Membro e que devem ser matriculadas noutro Estado-Membro. Apesar de o artigo 2.º, n.º 2, da directiva impor o reconhecimento recíproco dos certificados acústicos entre Estados-Membros, este reconhecimento significa simplesmente, como sublinha a Comissão, que um Estado-Membro não pode pôr em dúvida a veracidade dos factos constantes de certificados emitidos por outro Estado-Membro. Não significa, portanto, que os Estados-Membros devem, além disso, reconhecer que os factos constantes desses certificados têm um valor correspondente ao certificados por eles próprios emitidos, nem que produzem na sua própria ordem jurídica interna os mesmos efeitos legais que os certificados nacionais.

12. Por outro lado, se se reconhecesse que uma aeronave já matriculada num Estado-Membro que satisfizesse as especificações comunitárias mínimas podia matricular-se noutro Estado-Membro, apesar de não preencher as especificações nacionais mais rigorosas em vigor neste último Estado-Membro, anular-se-ia, na prática, a faculdade de que gozam os Estados-Membros, claramente reconhecida na directiva em causa, de estabelecer limites nacionais mais rigorosos para as emissões sonoras. Mais precisamente, um particular que pretendesse importar, na Alemanha, uma aeronave que não preenchesse as especificações alemãs, poderia matriculá-la noutro Estado-Membro (que fixasse limites sonoros mais elevados) e invocar essa matrícula anterior de modo a poder inscrevê-la, a seguir, no registo alemão.

13. Por outro lado ainda, ao circunscrever o âmbito de aplicação da directiva em causa aos casos de primeira inscrição de aeronaves no registo dos Estados-Membros, o legislador comunitário reconhece indirectamente aos Estados-Membros a possibilidade de manterem no seu registo as aeronaves já aí inscritas que não satisfaçam as especificações mínimas da directiva ou especificações naci-

onais mais rigorosas posteriormente definidas e aprovadas no exercício da faculdade reconhecida pela directiva. A limitação da harmonização comunitária apenas às aeronaves que são registadas pela primeira vez no registo nacional baseia-se, como sustenta a Comissão, na seguinte filosofia: o legislador comunitário pretendeu limitar as emissões sonoras das novas aeronaves que aparecessem a seguir à directiva para inscrição no registo nacional, primeiro, porque as novas aeronaves constituem a maior parte da frota de cada Estado-Membro e, segundo, porque deste modo os construtores de aeronaves são obrigados a promover o desenvolvimento de tecnologias que permitam lutar contra a poluição sonora. Mas o legislador comunitário não tinha como objectivo impor aos Estados-Membros a renovação da frota existente, retirando a matrícula às aeronaves já registadas que excedessem os limites mínimos de ruído fixados pela directiva.

14. Assim, existe de facto um tratamento diferente entre uma aeronave que não satisfaça as especificações alemãs e que seja apresentada para matrícula após a entrada em vigor da directiva e uma aeronave exactamente com as mesmas características, mas que já estivesse registada na Alemanha antes da intervenção do legislador comunitário. Esta diferença foi, porém, pretendida pelos autores da directiva que, se pretendiam impor aos Estados-Membros que não aceitassem mais aeronaves que provocassem ruído para além de determinados limites mínimos, não pretendiam, no entanto, limitar a poluição sonora já existente em cada Estado-Membro antes da adopção da directiva.

15. É aliás uma consequência característica de qualquer legislação comunitária que fixe *especificações mínimas* a (aparente) diferença de tratamento de determinados produtos ou a manutenção de condições diferentes de concorrência. Mas, como o Tribunal de Justiça já declarou no acórdão Gallaher e o. «essas consequências resultam... do grau de harmonização pretendido pelas disposições em causa, que contêm imposições mínimas» [7].

16. Tendo em conta o que acima se disse, é evidente que, de acordo com o regime criado pelas directivas em discussão, um Estado-Membro pode recusar a emissão de um certificado acústico e, por extensão, a matrícula de uma aeronave, apesar de esta estar regularmente matriculada noutro Estado-Membro e de uma aeronave do mesmo tipo já matriculada no primeiro Estado-Membro poder continuar a ser considerada como satisfazendo os requisitos de matrícula. Em consequência, o direito comunitário derivado em vigor não pode servir de base jurídica aos pedidos formulados pela Aher às autoridades alemãs.

B — *Quanto à interpretação do artigo 30.° do Tratado*

17. Segundo o acórdão Dassonville [8], deve considerar-se como uma medida de efeito

7 — Acórdão de 22 de Junho de 1993 (C-11/92, Colect., p. I-3546, n.° 22).

8 — Acórdão de 11 de Julho de 1974 (8/74, Recueil, p. 837, Colect., p. 423).

equivalente qualquer regulamentação comercial, ou outra, dos Estados-Membros susceptível de prejudicar directa ou indirectamente actual ou potencialmente o comércio intracomunitário. Ao contrário do que sustenta a Aher, não se coloca, no presente caso, um problema de violação do artigo 30.° do Tratado. A República Federal da Alemanha usou legalmente as faculdades que lhe reconhece a legislação comunitária existente, que aliás não visa a plena harmonização das legislações nacionais em matéria de regulamentação das emissões sonoras das aeronaves. Caso contrário — isto é, se se considerar que a recusa de matrícula de uma aeronave que pede pela primeira vez a matrícula no registo alemão com fundamento no facto de esta exceder as regras nacionais em vigor sobre poluição sonora, numa situação em que uma aeronave do mesmo tipo se encontra já inscrita no registo alemão, apesar de não observar essas mesmas disposições nacionais, recai sob a proibição do artigo 30.° do Tratado CE — anula-se, na prática, a liberdade que o legislador comunitário pretendeu atribuir às autoridades nacionais através das disposições das directivas em discussão de fixação de especificações nacionais mais rigorosas.

18. Por outro lado, o princípio do reconhecimento mútuo das legislações nacionais, no qual o Tribunal se baseia quando interpreta o artigo 30.° do Tratado, pressupõe que essas legislações nacionais tenham conteúdo e qualidade equivalentes. A partir do momento em que a própria directiva autoriza o estabelecimento de limites de ruído mais rigorosos, reconhece manifestamente que as legislações nacionais na matéria não podem ser equiva-lentes, de modo que está fora de questão o reconhecimento mútuo dessas legislações.

19. Do mesmo modo, ao contrário do que alega a Aher, não pode haver tratamento discriminatório fundado na «nacionalidade» das aeronaves. A fixação de limites às emissões sonoras abrange todas as aeronaves que tenham que ser matriculadas pela primeira vez na Alemanha. A única diferença que existe é entre aeronaves, alemãs ou não, que já estejam inscritas no registo e aeronaves do mesmo tipo, qualquer que seja a sua nacionalidade, que requeiram pela primeira vez às autoridades alemãs competentes a sua inscrição no registo.

20. De qualquer modo, deve sublinhar-se que não pode decorrer dos factos subjacentes ao presente litígio que a fixação de limites às emissões sonoras como os da legislação alemã em discussão constitui uma medida desproporcionada ao objectivo prosseguido de redução da poluição sonora. Refiro subsidiariamente que o Tribunal já declarou que a protecção do ambiente constitui um objec-

tivo estatal primordial que pode limitar mesmo a aplicação das proibições do artigo 30.° do Tratado [9].

21. Não me parece, além disso, necessário examinar detalhadamente o argumento invocado pela República Federal da Alemanha, segundo o qual, ainda que se admitisse que a legislação alemã controvertida cabe no âmbito das proibições do artigo 30.° do Tratado, as normas nacionais em causa seriam ainda assim justificadas pela necessidade de protecção da saúde humana, consagrada pelo artigo 36.° do Tratado.

VI — Conclusão

22. Tendo em conta quanto precede, proponho que o Tribunal responda como segue à questão prejudicial colocada:

«A Directiva 80/51/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1979, relativa à limitação de emissões sonoras de aeronaves subsónicas, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 83/206/CEE, fixa especificações mínimas para as emissões sonoras dos motores dos aviões como requisito à sua primeira matrícula nos Estados-Membros, atribuindo, porém, a estes mesmos Estados-Membros a possibilidade de fixarem especificações mais rigorosas. A imposição, através de uma medida nacional, de limites mais estritos para as emissões sonoras de aviões relativamente aos quais é requerida a matrícula pela primeira vez, em aplicação da legislação comunitária específica acima referida, é compatível com os princípios da livre circulação das mercadorias tal como estes são consagrados pelo artigo 30.° do Tratado CE, ainda que tenham como consequência que um avião já antes matriculado noutro Estado-Membro seja impedido de matrícula na Alemanha, enquanto aviões do mesmo tipo já inscritos no registo alemão antes da adopção da directiva em causa continuam inscritos nesse mesmo registo.»

9 — «A protecção do ambiente foi já considerada pelo Tribunal, no seu acórdão de 7 de Fevereiro de 1985 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 240/83, Recueil, p. 531), como "um dos objectivos essenciais da Comunidade", susceptíveis de justificar, enquanto tais, certas limitações ao princípio da livre circulação das mercadorias. Esta apreciação é aliás confirmada pelo Acto Único Europeu. Face a essas considerações, deve pois entender-se que a protecção do ambiente constitui uma exigência imperativa susceptível de limitar a aplicação do artigo 30.° do Tratado». Acórdão de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca (302/86, Colect., p. 4607, n.os 8 e 9).