CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 20 de Fevereiro de 1997 *

1. As questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça pelo Länsrätten de Estocolmo dizem respeito à interpretação da Directiva 70/156/CEE do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à recepção dos veículos a motor e seus reboques [1], e dos artigos 30.° e 36.° do Tratado.

Mais precisamente, o órgão jurisdicional nacional pretende que se estabeleça se uma regulamentação nacional que subordine a matrícula de veículos a motor à apresentação de um certificado nacional que ateste a sua conformidade com as disposições nacionais em matéria de gases de escape, quando tais veículos são munidos de um certificado válido de conformidade comunitária, é compatível com a Directiva 70/156 e, em caso de resposta afirmativa, se tal regulamentação constitui, não obstante, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa.

O contexto normativo comunitário e nacional

2. Para efeitos de uma melhor compreensão do alcance das questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça, é oportuno antes de mais lembrar a regulamentação, quer comunitária quer nacional, pertinente na matéria.

A regulamentação comunitária

3. A regulamentação comunitária em matéria de veículos a motor é composta por uma directiva-quadro e cerca de 45 directivas «especiais». O conjunto de disposições contidas em tais directivas, que procederam a uma harmonização exaustiva das regras técnicas e de funcionamento do sector, permitiu a entrada em vigor do sistema de recepção comunitária relativamente aos veículos M1 [2], entre os quais se conta o que é objecto da presente controvérsia. A aplicação de tal sistema, deixada à discrição dos construtores no período de 1 de Janeiro de 1993 a 31 de Dezembro de 1995, tornou-se obrigatória a partir de 1 de Janeiro de 1996. Desde esta data, portanto, os Estados-Membros *são obrigados* a aplicar e a respeitar o procedimento de recepção comunitária.

* Língua original: italiano.

1 — JO L 42, p. 1; EE 13 F1 p. 174.

2 — Trata-se de veículos destinados ao transporte de pessoas, com o máximo de oito lugares sentados, além do lugar do condutor.

A directiva-quadro do sector é precisamente a Directiva 70/156, tal como alterada pela Directiva 92/53/CEE [3]. Esta directiva estabelece o processo de recepção comunitária para os veículos a motor e seus reboques, construídos numa ou mais fases, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos e reboques (artigo 1.°). O pedido de recepção de um veículo, que só pode ser formulado num único Estado-Membro, deve ser apresentado pelo fabricante às autoridades competentes em matéria de recepção, acompanhado pela documentação específica exigida; até à data em que a aprovação for emitida ou recusada, o *dossier* de recepção relativo a cada directiva especial deve ser posto à disposição das autoridades de recepção (artigo 3.°, n.° 1). As autoridades do Estado-Membro a quem o pedido é apresentado preenchem uma ficha de recepção em que vem certificado que o modelo de veículo está conforme com as informações contidas no *dossier* de fabrico e satisfaz os requisitos técnicos de todas as directivas especiais (artigo 4.°, n.° 1). A recepção comunitária atesta portanto que o modelo de veículo de que se trata é conforme com todas as exigências técnicas prescritas por cada uma das directivas especiais.

O certificado de conformidade é emitido, em conformidade com o disposto no artigo 6.°, n.° 1, pelo fabricante em relação a cada veículo da série e atesta que o veículo é conforme com o modelo de veículo recepcionado. O artigo 7.°, n.° 1, norma relevante para o presente processo, prevê, a seguir, que «cada Estado-Membro deve matricular ou permitir a venda ou a entrada em serviço de veículos novos, por motivos relacionados com a respectiva construção e funcionamento se, e só se, esses veículos estiverem acompanhados de um certificado de conformidade válido». O subsequente n.° 3 do artigo 7.° prevê que «se um Estado-Membro determinar que veículos, componentes ou unidades técnicas de um dado modelo constituem um sério risco para a segurança rodoviária, embora acompanhados de um certificado de conformidade válido ou devidamente marcados, esse Estado-Membro pode, durante um período máximo de seis meses, recusar matricular tais veículos ou proibir a venda ou a entrada em serviço, no seu território, de tais veículos, componentes ou unidades técnicas. Esse Estado-Membro deve notificar imediatamente os outros Estados-Membros e a Comissão desse facto, indicando os fundamentos da sua decisão. Se o Estado-Membro que tiver concedido a recepção contestar a existência do risco para a segurança rodoviária que lhe foi notificado, os Estados-Membros interessados esforçar-se-ão por resolver o diferendo. A Comissão deve ser mantida informada e, se necessário, proceder às necessárias consultas com a finalidade de chegar a uma solução» [4].

Em caso de não conformidade de um veículo com o modelo recepcionado, cabe ao Estado-Membro que procedeu à recepção tomar as medidas que considere mais oportunas, que podem ir até à revogação da recepção (artigo 11.°, n.° 2). Os outros Estados-Membros apenas podem, caso tenham dúvidas sobre a conformidade de um veículo com o modelo recepcionado, solicitar uma verificação ao

3 — JO L 225, p. 1.

4 — Um procedimento análogo é previsto, com base no artigo 4.°, n.° 1, para efeitos de concessão da recepção.

Estado-Membro que procedeu à recepção (artigo 11.°, n.° 3).

4. Para efeitos do presente processo, é também importante a Directiva 70/220/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às medidas a tomar contra a poluição do ar pelos gases provenientes dos motores de ignição comandada que equipam os veículos a motor [5]. Tal directiva «especial» prevê, entre outras coisas, que «os Estados-Membros não podem recusar a recepção CEE nem a recepção de âmbito nacional de um veículo por motivos relacionados com a poluição do ar pelos gases provenientes do motor de ignição comandada» quando esse veículo preencha determinados requisitos (artigo 2.°). A mesma directiva, tal como alterada pela Directiva 91/441/CEE [6], prevê além disso que «Os componentes susceptíveis de influenciar as emissões pelo tubo de escape e por evaporação devem ser concebidos, construídos e montados de tal forma que, em condições normais de utilização e apesar das vibrações às quais possam estar sujeitos, o veículo esteja em conformidade com os requisitos da presente directiva. As medidas técnicas adoptadas pelo fabricante devem assegurar que, em conformidade com o disposto na presente directiva, as emissões pelo tubo de escape e por evaporação sejam de facto limitadas durante todo o período de vida normal do veículo nas condições habituais de utilização. No que respeita às emissões pelo tubo de escape, estas condições consideram-se satisfeitas caso seja observado o disposto, respectivamente, nos pontos 5.3.1.4 e 7.1.1.1» (ponto 5.1.1. do anexo I).

5 — JO L 76, p. 1; EE 13 F1 p. 195.
6 — JO L 242, p. 1.

A regulamentação nacional

5. Em conformidade com o disposto no artigo 12.°, primeiro parágrafo, n.° 9, da lei sueca relativa à matrícula de veículos (bilregisterkungörelsen), a matrícula de veículos é subordinada à apresentação, para além de um certificado de conformidade comunitário, também de um certificado de conformidade nacional. Tal certificado, emitido pelo importador sueco, deve atestar que a família de motores a que pertence o veículo em causa obteve uma autorização que atesta a sua conformidade com as condições fixadas pela regulamentação sueca relativa aos gases de escape (bilavgasförordningen, a seguir «BAF»). Esse pedido de autorização deve ser formulado pelo fabricante por ocasião da saída de um novo modelo de automóvel, sendo a autorização válida para uma «família de motores», isto é, para uma categoria de veículos com idêntico motor (artigo 2.° da BAF). O fabricante escolhe, ele próprio, a família de motores em que o novo modelo deve ser classificado. Consideram-se preenchidas as condições exigidas pela BAF quando a família de motores a que pertence o veículo em causa beneficia de uma autorização concedida por uma autoridade estabelecida no Espaço Económico Europeu (artigo 6.°, n.° 2, da BAF).

Quando um veículo é munido de um certificado de conformidade comunitária, a regulamentação sueca apenas impõe, assim, a conversão deste último em certificado nacional, no sentido de que não são previstos controlos suplementares destinados a verificar em concreto a conformidade do veículo com as normas nacionais em matéria de poluição pelos gases de escape. A emissão do certificado nacional é ainda subordinada à apresentação de uma documentação específica, em larga medida coincidente com a já entregue pelo fabricante para obter a recepção comunitária, e ainda ao pagamento de 32 330 SKR por ano, por família de motores [7], a que acrescem 25 SKR por veículo vendido, e ainda 75 SKR, também por veículo, destinadas ao Organismo de Protecção da Natureza, a título de financiamento do processo sueco de recepção respeitante às emissões de gases de escape.

6. A exigência do certificado nacional parece estar relacionada com o sistema sueco de controlo dos veículos e de responsabilidade dos fabricantes. Qualquer fabricante que queira comercializar veículos no território sueco deve comprometer-se a assumir gratuitamente a reparação de veículos que, na altura de um controlo oficial [8], não satisfaçam já as condições relativas aos gases de escape. Tal obrigação não é todavia aplicável aos veículos de particulares que tenham mais de cinco anos ou de 80 000 km. Em caso de defeito importante, pode ser imposto ao fabricante que altere à sua custa determinadas partes do sistema antipoluição. Em casos graves, o fabricante pode ser obrigado a «chamar» todos os veículos de um mesmo tipo (processo dito de *recall*). Com a finalidade de garantir a boa execução de tais obrigações, a regulamentação sueca em questão exige, no que toca aos veículos fabricados no estrangeiro, que o construtor designe um representante oficial na Suécia.

Finalmente, o certificado nacional sueco e o correspondente registo têm precisamente por finalidade classificar o veículo numa família de motores, o que permitirá às autoridades competentes dispor das informações necessárias respeitantes aos veículos defeituosos — da perspectiva da sua conformidade com as normas relativas à emissão de gases de escape — pertencentes a uma mesma família de motores, informações consideradas necessárias para implicar a responsabilidade do fabricante.

Os factos e as questões prejudiciais

7. Por decisão de 24 de Maio de 1995, a prefeitura da região de Estocolmo indeferiu o pedido, apresentado pela sociedade VAG Sverige AB, de matricular um veículo Audi

7 — A autorização, válida para uma família de motores, deve, com efeito, ser solicitada todos os anos.

8 — Para além de um controlo técnico anual, obrigatório para os veículos que tenham mais de três anos, os veículos podem ser objecto de um controlo muito mais aprofundado relativamente à qualidade do sistema antipoluição, controlo efectuado pelo Organismo de Protecção da Natureza sueco. Este serviço procede, de facto, periodicamente, à verificação, à luz das exigências prescritas pela regulamentação comunitária, de uma amostragem de veículos pertencentes a uma mesma família de motores. No caso de, no fim de tal verificação, serem encontrados defeitos nos veículos em causa, o fabricante interessado é obrigado a adoptar as medidas necessárias relativamente a todos os veículos pertencentes à mesma família de motores.

A 4. Tal indeferimento foi fundamentado no facto de, apesar de o veículo em questão estar munido de um certificado válido de conformidade comunitária, não ter sido apresentado o certificado nacional a que se refere o artigo 12.°, primeiro parágrafo, § 9, isto é, o certificado atestando que a família de motores a que pertence o veículo em questão preenche os requisitos fixados pela BAF em matéria de gases de escape.

A VAG Sverige AB recorreu de tal decisão para o Länsrätten de Estocolmo, sustentando, entre outras coisas, que a interpretação da prefeitura da região estava em contradição com o direito comunitário, mais precisamente com a Directiva 70/156 relativa ao processo de recepção dos veículos a motor.

8. Considerando que, para efeitos da solução do litígio, era necessária a interpretação do direito comunitário, o órgão jurisdicional nacional decidiu proceder a um reenvio, a título prejudicial, para o Tribunal de Justiça. Pergunta:

«1) A exigência de um certificado nos termos do bilregisterkungörelsen sueco é compatível com as disposições da Directiva 70/156/CEE do Conselho, na sua redacção actual?

2) No caso de resposta afirmativa à questão 1, a exigência em causa é compatível com o artigo 30.° do Tratado de Roma ou constitui uma 'medida de efeito equivalente'?

3) No caso de a resposta à questão 1 ser afirmativa e a resposta à questão 2 ser a de que a medida deve ser considerada como 'medida de efeito equivalente', pode a exigência sueca do certificado ser mantida com base no artigo 36.°?»

A primeira questão

9. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, portanto, se as disposições pertinentes da Directiva 70/156, no texto actualmente em vigor, constituem obstáculo a uma regulamentação nacional que impõe, para efeitos de matrícula, a apresentação de um certificado nacional que ateste a conformidade do veículo em causa com uma família de motores para a qual foi obtida uma autorização comprovativa de que preenche os requisitos impostos pela regulamentação nacional em matéria de gases de escape: e isto ainda que o veículo em causa esteja munido de um certificado de conformidade comunitário válido.

Trata-se portanto de estabelecer se o processo de recepção previsto pela Directiva 70/156 — e também o certificado de conformidade emitido pelo fabricante — concede aos Estados-Membros a faculdade de subordinarem a matrícula dos veículos a processos e/ou verificações nacionais.

10. Começo por salientar que a regulamentação comunitária nesta matéria é perfeitamente clara:

a) os Estados-Membros procedem à matrícula dos veículos novos ou autorizam a sua venda ou a sua entrada em serviço «só se esses veículos estiverem acompanhados de um certificado de conformidade válido» (artigo 7.°, n.° 1);

b) os Estados-Membros podem recusar a matrícula, a venda ou a entrada em serviço de veículos munidos de um certificado de conformidade válido apenas quando se trate de veículos que «constituem um sério risco para a segurança rodoviária» e, de qualquer forma, durante um período não superior a seis meses, durante o qual, se o Estado-Membro que concedeu a recepção contestar os alegados riscos para a segurança rodoviária, os Estados-Membros interessados deverão chegar a uma solução sob o controlo da Comissão (artigo 7.°, n.° 3).

Em suma, a possibilidade de recusar a matrícula de um veículo munido de um certificado comunitário válido está limitada a um período de seis meses é admitida unicamente por motivos atinentes à segurança rodoviária; além disso, o Estado-Membro que adoptar tal decisão deve advertir imediatamente os outros Estados-Membros e a Comissão. Fora de tais hipóteses, as disposições da Directiva 70/156 não prevêem qualquer possibilidade de recusar a matrícula de veículos munidos de certificado comunitário de conformidade válido, e muito menos de a subordinar ao preenchimento de outros critérios ou documentação. O artigo 7.°, n.° 1, deve, portanto, ser interpretado no sentido de que um veículo provido do certificado em questão *deve* ser matriculado.

11. Pois bem, no caso que nos ocupa, recordo, os fundamentos da recusa de matrícula são precisamente devidos à ausência de um certificado nacional que ateste a conformidade do veículo em causa com os requisitos de uma lei nacional em matéria de gases de escape. Estamos portanto face a uma exigência — feita ademais de forma sistemática — não fundada em motivos inerentes à segurança rodoviária, que, portanto, não entra, de forma alguma, no âmbito de aplicação do artigo 7.°, n.° 3.

Tanto basta para se chegar à conclusão de que a Directiva 70/156 se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em discussão no presente processo. Saliento a seguir que a Directiva «especial» 70/220, relativa às emissões dos gases de escape, nada acrescenta, em tal contexto, dado que o processo de recepção comunitária, como estabelecido pela Directiva 70/156, obriga ao preenchimento de todas as exigências técnicas previstas pelas directivas especiais, incluindo as relativas aos gases de escape. Por outro lado, tal como o próprio Governo sueco afirmou no decurso do processo, as normas nacionais na matéria não são mais rigorosas do que as comunitárias, mas substancial-

mente idênticas, como prova o facto de o certificado nacional de conformidade não estar dependente de controlos suplementares.

12. Na verdade, a regulamentação nacional em questão corresponde sobretudo à necessidade de garantir a responsabilidade do fabricante, em particular o funcionamento do processo de *recall*. Tal exigência não é todavia susceptível de alterar os dados do problema, visto ser certo que a Directiva 70/156 não admite, excepto nas hipóteses e limites previstos no artigo 7.°, n.° 3, a possibilidade de impedir ou retardar a matrícula de veículos munidos de um certificado comunitário de conformidade válido.

Observo, além disso, que a exigência em questão é já tutelada pela regulamentação comunitária, pelo menos nos limites em que corresponde, de acordo com as explicações dadas pelo Governo sueco, à necessidade de intervir sobre veículos já em circulação, quando se verifique, durante os controlos periódicos efectuados pelo Organismo de Protecção da Natureza, que deixaram de satisfazer o exigido nas normas aplicáveis em matéria de gases de escape [9]. De facto, a Directiva 70/156 não padece de lacunas quanto a este ponto: o artigo 11.° da directiva toma justamente em consideração a hipótese de a não conformidade com o modelo recepcionado ocorrer em momento posterior à entrada em circulação do veículo em causa, prevendo que seja o Estado-Membro que concedeu a recepção a proceder concretamente às verificações necessárias e a adoptar as medidas que se impõem, e que podem ir até à revogação da recepção.

13. Finalmente, não me parece que a exigência de garantir a responsabilidade do fabricante, mesmo que ligada — ainda que apenas indirectamente — a preocupações de tipo ambiental, possa ser considerada de forma autónoma no âmbito de um sistema harmonizado como o que está em discussão. Por outro lado, não consigo imaginar por que forma o sistema em questão pode conduzir à negação da responsabilidade do fabricante, que pode seguramente ser já identificado através do certificado de conformidade e cuja responsabilização pode perfeitamente ser exigida — como é razoável presumir — independentemente de um eventual compromisso escrito da sua parte nesse sentido.

14. Resta dizer que também não considero que possa ser tomada em consideração a tese do Governo sueco, segundo a qual, no momento da adesão, a Comunidade teria autorizado a Suécia a manter o regime em questão. Quanto a este ponto, basta salientar aqui que a declaração a que se refere o Governo sueco se limita a afirmar que as directivas na matéria «não excluem a manutenção em vigor do procedimento de *recall* em vigor na Suécia, desde que tal aconteça no respeito das directivas comunitárias sobre a responsabilidade e sobre segurança. A Comunidade está disposta a esclarecer tal

9 — Quanto a este ponto, recordo, com efeito, entender se estarem preenchidas as prescrições técnicas em matéria de gases de escape de que trata a Directiva 70/220, tal como alterada pela Directiva 91/441, com a consequente concessão da recepção, atendendo também, e precisamente, ao prazo de vida normal de um veículo em condições normais de utilização.

questão no decurso das discussões com os peritos suecos» [10].

A declaração em questão, longe de permitir a manutenção em vigor da regulamentação nacional em discussão, limita-se, portanto, a deixar em aberto a possibilidade de negociações quanto a este ponto. Em todo o caso, é aqui suficiente recordar que, na base de uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as declarações em acta têm valor limitado, no sentido de que não podem ser tomadas em consideração «para efeitos de interpretação de uma disposição de direito derivado quando... o seu conteúdo não encontre qualquer expressão no texto da disposição em causa, não tendo, assim, relevância jurídica» [11].

15. Pois bem, o artigo 112.° do acto de adesão prevê expressamente a possibilidade de um período transitório de quatro anos, a partir da data de adesão, para adequar a regulamentação nacional aos actos de direito comunitário indicados de modo detalhado no anexo XII do mesmo acto de adesão. Tal anexo, todavia, não menciona a Directiva 70/156 nem a Directiva 70/220: isto significa que a Suécia não se prevaleceu da possibilidade de beneficiar, em relação a tais directivas, de um período transitório e que, portanto, estava obrigada a respeitar o *acervo* comunitário na matéria, a partir da adesão.

10 — Declaração de 27 de Maio de 1993, consignada na acta da quinta conferência ministerial de 21 de Dezembro de 1993.

11 — Acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen (C-292/89, Colect., p. I-745, n.° 18).

As segunda e terceira questões

16. Tendo em conta a conclusão a que chegámos em relação à primeira questão, não é, obviamente, necessário responder às segunda e terceira questões. Além disso, é perfeitamente evidente que a exigência de um certificado nacional de conformidade constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, como tal proibida pelo artigo 30.° do Tratado. O próprio Governo sueco, que contudo invocou no decurso da audiência a este propósito — para dizer a verdade, sem grande convicção e sem fundamento — a jurisprudência Keck e Mithouard [12], não o contesta. E, na verdade, a contradição com o artigo 30.° é dificilmente contestável, atendendo a que a regulamentação em questão: a) exige a apresentação de uma documentação suplementar e a presença de um representante oficial na Suécia; b) comporta, além do pagamento de somas não despiciendas, um atraso na matrícula de cerca de oito semanas.

Em tais condições, não posso deixar de considerar totalmente irrelevante o facto de não se ter procedido a controlos suplementares e de, em substância, se tratar de uma mera conversão do certificado comunitário em certificado nacional. Recordo, com efeito, que a jurisprudência na matéria é unívoca, no sentido de que mesmo a concessão de uma autorização imediata e automática é contrária ao artigo 30.°: uma liberdade fundamental

12 — Acórdão de 24 de Novembro de 1993 (C-267/91 e C-268/91, Colect., p. I-6097).

garantida pelo Tratado não pode, de facto, ser subordinada ao consentimento da administração, sendo irrelevante a circunstância de esta ter, a esse respeito, poderes mais ou menos discricionários [13].

17. A isto acresce que, contrariamente ao sustentado pelo Governo sueco, não existe, no caso que nos ocupa, qualquer excepção susceptível de justificar a medida em questão. Quanto a este ponto, basta, de facto, recordar que o recurso ao artigo 36.° «deixa de ser possível quando as directivas comunitárias prevejam a harmonização das medidas necessárias à realização do objectivo específico que o recurso ao artigo 36.° prosseguiria» [14].

No caso vertente, quase não é necessário recordar que a regulamentação comunitária na matéria é exaustiva. Como antes evidenciámos, tal constatação é confirmada pela própria regulamentação sueca, que não subordina a concessão do certificado em questão a qualquer controlo suplementar destinado a verificar o cumprimento das normas antipoluição.

Conclusão

18. À luz das considerações que precedem, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda como se segue às questões submetidas pelo Länsrätten i Stockolms län:

«1) A Directiva 70/156/CEE do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à recepção dos veículos a motor e seus reboques, deve ser interpretada no sentido de que obsta a uma regulamentação nacional que subordine a matrícula dos veículos a motor, munidos de certificado de conformidade comunitário válido, à apresentação de um certificado nacional que ateste a sua conformidade com as prescrições nacionais em matéria de gases de escape.

2) Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder às segunda e terceira questões.»

13 — V., por exemplo, acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido (124/81, Recueil, p. 203, n.° 18).

14 — Acórdão de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas (C 5/94, Colect., p. I 2553, n.° 18).