ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

9 de Março de 2006 *

No processo C-371/03,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Oberlandesgericht Köln (Alemanha), por decisão de 21 de Agosto de 2003, entrado no Tribunal de Justiça em 1 de Setembro de 2003, no processo

Siegfried Aulinger

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, J. Malenovský, J.-P. Puissochet (relator), S. von Bahr e U. Lõhmus, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 12 de Outubro de 2005,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de S. Aulinger, por R. Karpenstein, Rechtsanwalt,

— em representação da Bundesrepublik Deutschland, demandada no processo principal, por A. Frieser, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo alemão, por W. D. Plessing, e em seguida por A. Tiemann e C. Schulze-Bahr, na qualidade de agentes, assistidos por A. Frieser, Rechtsanwalt,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. zur Hausen, e em seguida por F. Hoffmeister, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de Novembro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1432/92 do Conselho, de 1 de Junho de 1992, que proíbe as trocas comerciais entre a Comunidade Económica Europeia e as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro (JO L 151, p. 4).

2 Este pedido foi apresentado no quadro de um litígio que opõe S. Aulinger à Bundesrepublik Deutschland, que o obrigou a interromper as suas actividades de transportador, em autocarro, de pessoas que se deslocavam à Sérvia e ao Montenegro, com base numa interpretação que ele considera errada do Regulamento n.º 1432/92.

Quadro jurídico

3 No contexto dos conflitos que acompanharam a acessão à independência de várias repúblicas da antiga República Federativa da Jugoslávia e, em especial, dos conflitos que surgiram na Bósnia Herzegovina em 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, agindo ao abrigo do capítulo VII da Carta da Ogranização das Nações Unidas, adoptou, em 30 de Maio de 1992, a Resolução n.º 757 (1992), que decretou um embargo económico contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro). Em primeiro lugar, esse embargo tinha por objecto as trocas comerciais de produtos de base e de mercadorias.

4 Os n.os 5 e 7 da Resolução n.º 757 (1992) dispunham:

«5. [...] [Tod]os Estados membros abster-se-ão de colocar à disposição das autoridades da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou de qualquer empresa comercial, industrial ou de serviços públicos na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) fundos ou quaisquer outros recursos financeiros ou económicos, não permitindo aos seus nacionais e pessoas nos seus territórios transferir ou por qualquer outro meio disponibilizarem a essas autoridades ou a essas empresas esses fundos e recursos ou remeterem outros fundos para pessoas singulares ou colectivas na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), com excepção do pagamentos de despesas estritamente médicas ou humanitárias ou de géneros alimentares;

[...]

7. [...] todos os Estados:

a) Recusarão a todas as aeronaves a autorização de descolar ou de aterrar no seu território ou de o sobrevoar, se essa aeronave estiver em rota para aterrar no território da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou se tiver levantado voo nesse território, a menos que o voo dessa aeronave tenha sido aprovado pelo Comité do Conselho de Segurança criado pela

Resolução n.º 724 (1991), devido a considerações de ordem humanitária ou a outras considerações, de acordo com as resoluções pertinentes do Conselho.

[...]»

5 A Comunidade Económica Europeia e os seus Estados-Membros recorreram a um instrumento comunitário para garantir, designadamente, a aplicação uniforme na Comunidade de algumas das medidas prescritas na Resolução n.º 757 (1992). Foi assim que o Conselho das Comunidades Europeias adoptou o Regulamento n.º 1432/92.

6 O artigo 1.º deste regulamento dispõe:

«A partir de 31 de Maio de 1992, são proibidas as seguintes actividades:

a) A introdução no interior da Comunidade de todas as mercadorias e produtos originários ou provenientes das Repúblicas da Sérvia e do Montenegro;

b) A exportação para as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro de todas as mercadorias e produtos originários ou provenientes da Comunidade;

c) Qualquer actividade que tenha por objectivo ou efeito favorecer, directa ou indirectamente, as transacções a que se referem as alíneas a) e b);

d) A prestação de serviços não financeiros que tenham por objectivo ou efeito, directa ou indirectamente, favorecer a economia das Repúblicas da Sérvia e do Montenegro, em especial a prestação de serviços não financeiros:

i) Para efeitos de qualquer actividade económica exercida nas Repúblicas da Sérvia e do Montenegro ou conduzida a partir destas Repúblicas,

ou

ii) A uma das pessoas seguintes:

— qualquer pessoa singular nas Repúblicas da Sérvia e do Montenegro;

— qualquer pessoa colectiva constituída ou registada de acordo com a legislação das Repúblicas da Sérvia e do Montenegro;

— qualquer organismo que exerça uma actividade económica (quer esta seja ou não exercida nas Repúblicas da Sérvia e do Montenegro) controlado por pessoas ou organismos sediados nas Repúblicas da Sérvia e do Montenegro ou constituídos ou registados de acordo com a legislação desses países.

As condições de aplicação da presente proibição aos serviços de transporte aéreo encontram-se definidas no anexo.»

7 O artigo 5.º do mesmo regulamento precisa:

«O presente regulamento é aplicável no território da Comunidade, incluindo o seu espaço aéreo, e em qualquer aeronave ou navio sujeito à jurisdição de um Estado-Membro, a qualquer pessoa singular, em qualquer outro local, que seja nacional de um Estado-Membro e a qualquer pessoa colectiva, em qualquer outro local, constituída ou registada segundo a lei de um Estado-Membro.»

Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

8 S. Aulinger é proprietário de uma empresa de transporte rodoviário de passageiros com sede na Alemanha. Enquanto o embargo instituído contra as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro esteve em vigor, transportou, com destino ou provenientes das imediações da zona de embargo, trabalhadores migrantes, designadamente sérvios e montenegrinos, que viajavam para a Sérvia ou para o Montenegro, ou que daí regressavam. S. Aulinger agia a maior parte das vezes como subcontratado de uma agência de viagens, igualmente com sede na Alemanha, que organizava toda a viagem entre os locais de partida e de destino situados no território alemão e nos territórios das repúblicas sob embargo ou no sentido inverso, recorrendo a empresas

de transporte rodoviário de passageiros com sede nestas últimas repúblicas para a parte do trajecto a ser feito no seu território. A agência fornecia bilhetes únicos para esses transportes, denominados «fraccionados» (a seguir «transportes fraccionados»).

9 Depois de lhe ter sido instaurado um processo penal por infracção ao Regulamento n.º 1432/92, S. Aulinger deixou praticamente de participar nesses transportes fraccionados em 1993.

10 O processo penal instaurado contra S. Aulinger foi, contudo, arquivado, depois de o Bundesgerichtshof ter decidido, por acórdão de 21 de Abril de 1995, que a Resolução n.º 757 (1992) não proibia o transporte de particulares para e na zona de embargo, e considerou desnecessário pronunciar-se sobre a questão de saber se o Regulamento n.º 1432/92 previa essa proibição, uma vez que não foram seguidos os procedimentos nacionais necessários para que a violação do referido regulamento fosse objecto de uma sanção penal.

11 S. Aulinger pediu então o ressarcimento do prejuízo que considerou ter sofrido. Por um lado, obteve uma indemnização pelos processos penais contra ele instaurados. Por outro, pediu à demandada no processo principal (a seguir «Bundesrepublik Deutschland») uma indemnização de 500 000 DEM pela perda da sua principal fonte de rendimentos, devido à interrupção quase total das suas actividades de transporte fraccionado de e para as imediações da zona de embargo. Em apoio do seu pedido, alegou que o Regulamento n.º 1432/92 não proibia essas actividades. A esse respeito, S. Aulinger refere que a própria Comissão das Comunidades Europeias não considerava que esse transporte era proibido e que as autoridades alemãs deviam ter consultado os Estados-Membros antes de terem tomado posição quanto a esse ponto determinante para numerosas empresas de transporte rodoviário de passageiros. Os outros Estados-Membros teriam então partilhado da análise da Comissão.

12 A Bundesrepublik Deutschland sustentou que o transporte fraccionado tinha por objectivo eludir a proibição de transporte directo de pessoas na zona de embargo e que, por esse motivo, esse tipo de transporte também era proibido pelo Regulamento n.º 1432/92. Considerando que a sua interpretação do regulamento podia, de qualquer forma, ser defendida, a Bundesrepublik Deutschland deduziu que não se verifica o requisito do comportamento culposo previsto no § 839 do Código Civil alemão (Bürgerliches Gesetzbuch) para que o Estado incorra em responsabilidade. Acrescentou que não tinha a obrigação de consultar os outros Estados-Membros e/ou a Comissão porque a interpretação e a aplicação do direito comunitário competem, em princípio, aos Estados-Membros. Apesar disso, houve concertação entre os Estados-Membros no seio de comités (ou à margem destes) aquando de reuniões com a Comissão.

13 O Landgericht, chamado a pronunciar-se sobre o litígio, deu razão à Bundesrepublik Deutschland. Baseou a sua decisão, designadamente, na argumentação da mesma segundo a qual não se lhe podia imputar qualquer comportamento culposo susceptível de a fazer incorrer em responsabilidade nos termos do § 839 do Código Civil alemão.

14 No recurso interposto por S. Aulinger, o Oberlandesgericht Köln decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 1432/92 [...] deve ser interpretado no sentido de que o transporte comercial de pessoas com destino ao ou a partir do território sob embargo, por transporte denominado fraccionado, era permitido ou era proibido?

Deve entender-se por 'transporte fraccionado': o transporte de pessoas com destino ou a partir do território sob embargo através de uma cooperação entre uma empresa com sede num Estado-Membro da Comunidade e uma empresa

com sede no território sob embargo, encarregando-se a primeira do transporte até às proximidades da fronteira do território sob embargo e a última do transporte daquele local até este território (com transbordo dos passageiros).

2) Caso o Tribunal de Justiça conclua que o transporte fraccionado era permitido, resulta do artigo 10.º CE, do artigo 297.º CE ou de outras normas de direito comunitário a obrigação de um Estado-Membro consultar previamente outros Estados-Membros e/ou a Comissão antes de adoptar medidas nacionais baseadas na suposta ilegalidade do transporte fraccionado?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Observações apresentadas no Tribunal de Justiça

15 S. Aulinger considera que se deve distinguir a questão de saber se o transporte fraccionado de ou para a zona de embargo era proibido da de saber se uma prestação parcial que contribua para esse transporte, como a que ele próprio forneceu, também era proibida. Salienta que não organizou o transporte fraccionado, mas que se limitou a efectuar uma prestação para uma agência de viagens nos territórios não sujeitos a embargo.

16 A esse respeito, dá exemplos que demonstram, em sua opinião, que o Regulamento n.º 1432/92 não podia proibir uma prestação como a sua, sem conduzir ao resultado absurdo de ser proibido qualquer acto que contribuísse para a realização de um transporte fraccionado. Assim, a pessoa que vendeu os bilhetes únicos aos viajantes, os próprios viajantes que deram a sua ajuda ao pagar o preço da viagem ou o garagista que encheu o depósito do autocarro teriam infringido o embargo. Acrescenta que o embargo tem natureza económica e não tem por objectivo proibir as viagens e os transportes de pessoas.

17 Segundo S. Aulinger, tem de se concluir da mesma forma no que se refere ao transporte fraccionado na sua globalidade. A questão de saber se este era proibido pelo artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 1432/92 deve ser apreciada com base na Resolução n.º 757 (1992). Ora, o n.º 5 desta última limita-se a proibir que se coloquem à disposição das autoridades ou de qualquer empresa com sede na República Federativa da Jugoslávia fundos ou quaisquer outros «recursos económicos». É um facto que o conceito de «recursos económicos» engloba as prestações de serviços às referidas entidades, mas o facto de ter conduzido passageiros até ao local da sua recolha pelas empresas de transporte sérvias ou montenegrinas não pode ser considerado uma prestação de serviços a essas empresas e, consequentemente, a colocação à disposição de recursos económicos em proveito daquelas. Os passageiros foram os únicos destinatários dos serviços em causa.

18 Segundo S. Aulinger, o Regulamento n.º 1432/92 não pretendia instituir qualquer sanção complementar relativamente às previstas pela Resolução n.º 757 (1992). Este regulamento teve unicamente por objectivo assegurar uma aplicação uniforme em toda a Comunidade das sanções decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. S. Aulinger baseia a sua argumentação no décimo considerando desse regulamento e no acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Centro-Com (C-124/95, Colect., p. I-81). Por conseguinte, segundo S. Aulinger, o regulamento não podia proibir de forma autónoma o transporte de pessoas até ao lugar da sua recolha pelas empresas de transporte rodoviário de passageiros sérvias ou montenegrinas no âmbito do transporte fraccionado.

19 A Bundesrepublik Deutschland, o Governo alemão e a Comissão fazem, antes de mais, referência ao texto do artigo 1.°, alínea d), do Regulamento n.° 1432/92. Sustentam que o transporte comercial de pessoas é um «serviço» na acepção desta disposição. O facto de esse serviço ter sido prestado sob a forma de um transporte directo ou de um transporte fraccionado nada altera. A Bundesrepublik Deutschland sublinha que os termos utilizados na disposição em causa demonstram o vasto campo de aplicação da proibição que a mesma prescrevia. Mais precisamente, os trajectos efectuados sob a forma de transportes fraccionados tiveram por efeito promover, pelo menos indirectamente, a economia das Repúblicas da Sérvia e do Montenegro.

20 A Bundesrepublik Deutschland e a Comissão partem, com efeito, do princípio de que o transporte directo de e para a zona de embargo constituía uma violação do mesmo, visto que esse transporte tinha por efeito colocar veículos da Comunidade à disposição da economia dos países sujeitos ao embargo e permitir a importação de divisas através das pessoas transportadas. Consideram que a análise deve ser a mesma para o transporte fraccionado. Segundo o Governo alemão e a Comissão, a única excepção a considerar é a das viagens efectuadas em veículos particulares, a título não comercial, aceitáveis por razões humanitárias e igualmente porque, nesse caso, não há prestação de «serviços» na acepção do artigo 1.°, alínea d), do Regulamento n.° 1432/92.

21 A Bundesrepublik Deutschland e o Governo alemão acrescentam que o espírito e a finalidade do Regulamento n.° 1432/92 confirmam a interpretação literal acima resumida.

22 O Governo alemão faz igualmente referência ao Regulamento (CEE) n.° 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) (JO L 102, p. 14), que substituiu o Regulamento n.° 1432/92.

23 Aquele governo refere que o artigo 1.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 990/93 prevê a proibição da prestação de serviços não financeiros, acompanhada de derrogações enunciadas no artigo 2.º, do mesmo regulamento, sendo essas derrogações respeitantes, designadamente, às passagens em trânsito no território da República Federativa da Jugoslávia e à entrada no seu mar territorial. Segundo o Governo alemão, essas disposições ficariam desprovidas de sentido se os transportes que tivessem como ponto de partida ou de destino a zona sob embargo não tivessem sido proibidos. Esse regulamento confirma assim a interpretação que o Governo alemão faz do Regulamento n.º 1432/92.

24 A Bundesrepublik Deutschland sustenta que não é necessário saber se a própria Resolução n.º 757 (1992) proibia o transporte fraccionado porque o legislador comunitário podia, se fosse caso disso, decidir instituir um embargo mais severo tendo em conta a proximidade geográfica da Comunidade em relação à zona de embargo. A interpretação do Regulamento n.º 1432/92 deve, consequentemente, ser feita de forma autónoma, o que a Comissão defende, no essencial, pelas mesmas razões.

25 A Bundesrepublik Deutschland e o Governo alemão alegam, ainda, que a obrigação de assegurar o efeito útil do Regulamento n.º 1432/92 implica considerar que este proibia o transporte fraccionado. Se assim não fosse, a Bundesrepublik Deutschland entende que as disposições desse regulamento poderiam ser facilmente eludidas, favorecendo as cooperações com as empresas (de transporte rodoviário de passageiros) estabelecidas na Sérvia e no Montenegro. O Governo alemão refere, designadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Julho de 1996, Bosphorus (C-84/95, Colect., p. I-3953, n.^{os} 3 e 18).

26 A Bundesrepublik Deutschland salienta, por fim, com base no mesmo acórdão, que a proibição do transporte fraccionado não era contrária aos direitos fundamentais das empresas em causa.

27 A Comissão entende, contudo, que, se o transporte tivesse sido apenas assegurado até à fronteira da zona de embargo, sem se prever o encaminhamento posterior dos passageiros para essa zona, não seria possível provar que essa operação tinha por efeito promover as economias sérvia e montenegrina. Nesse caso, estas não beneficiariam do fornecimento de um meio de transporte da Comunidade e essa operação não conduziria, só por si, ao encaminhamento das pessoas em causa até à Sérvia e ao Montenegro.

28 A Comissão admite que o facto de encaminhar essas pessoas até à fronteira dava-lhes a possibilidade de se deslocarem depois, pelos seus próprios meios, para a zona de embargo e que as divisas que transportavam reforçavam a economia dessa zona, mas considera que esta interpretação do embargo é demasiado extensiva. A prestação do transportador «comunitário» é uma simples operação prévia e o reforço da economia das repúblicas sujeitas ao embargo resultaria dos próprios viajantes e não dos transportadores que os encaminharam até às imediações da zona de embargo.

29 A Comissão acrescenta que, no âmbito de um verdadeiro transporte fraccionado, como o do processo principal, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar quem forneceu a prestação de serviço proibida. Compete-lhe, com efeito, determinar em que medida é que um subcontratado como S. Aulinger, que colaborou na criação de um transporte fraccionado, eventualmente sem ser directamente responsável pela sua concepção e pelo seu desenvolvimento, infringiu o artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 1432/92.

Resposta do Tribunal de Justiça

30 O décimo considerando do Regulamento n.º 1432/92 enuncia que este tem, designadamente, por objectivo garantir a aplicação uniforme em toda a Comunidade de algumas das medidas da Resolução n.º 757 (1992). Assim, há que ter em conta o

teor e o objecto da mesma (v., neste sentido, acórdão Bosphorus, já referido, n.os 13 e 14) para efeito da interpretação do referido regulamento. Consequentemente, o Regulamento n.º 1432/92 não deve ser objecto de uma interpretação contrária às disposições da Resolução n.º 757 (1992).

31 Ora, nenhuma disposição do Regulamento n.º 1432/92, como, de resto, da Resolução n.º 757 (1992), proíbe a circulação de pessoas entre os Estados-Membros da Comunidade e as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro.

32 Contudo, é com razão que o Governo alemão e a Comissão sustentam que o artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 1432/92 proíbe o transporte comercial directo de pessoas entre um ponto situado nos territórios dos Estados-Membros e um ponto situado na Sérvia ou no Montenegro, por transportadores estabelecidos num dos referidos Estados-Membros. Com efeito, essa prestação de serviços não financeiros está abrangida por essa disposição na medida em que corresponde em parte a «qualquer actividade económica exercida nas Repúblicas da Sérvia e do Montenegro» e em parte a uma prestação de serviços fornecida a «[quaisquer] pessoa[s] singular[es] nas Repúblicas da Sérvia e do Montenegro», conforme são expressamente mencionadas no artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 1432/92, como exemplos de prestações de serviços não financeiros proibidas.

33 A análise deve ser a mesma quando se trata de uma prestação de transporte assegurada entre os mesmos locais de partida e de chegada, e organizada através da cooperação entre uma empresa com sede num Estado-Membro e outra com sede na zona de embargo, encarregando-se a primeira do transporte com destino ou a partir das imediações da fronteira da zona de embargo e a segunda do transporte desse local para a zona de embargo ou desta zona para aquele local (com transbordo dos passageiros). A este respeito, pouco importa que a prestação seja efectuada por, ou subcontratada a, diferentes transportadores sucessivos.

34 Caso não se proceda a esta interpretação, o efeito útil do Regulamento n.º 1432/92 poderia, além disso, ser facilmente posto em causa mediante acordos de cooperação celebrados entre empresas comunitárias e empresas sérvias ou montenegrinas.

35 Assim, se, na altura em que o Regulamento n.º 1432/92 estava em vigor, uma empresa de transporte rodoviário de passageiros participava, mesmo na qualidade de subcontratada, num transporte fraccionado de pessoas entre o território de um Estado-Membro da Comunidade e os das Repúblicas da Sérvia e do Montenegro, infringia as disposições desse regulamento. Podia, em contrapartida, continuar a assegurar uma prestação comercial de transporte de pessoas até às imediações da zona de embargo, desde que essa prestação não fizesse parte de um transporte fraccionado.

36 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o artigo 1.º, alínea d), do Regulamento n.º 1432/92 deve ser interpretado no sentido de que era proibido o transporte comercial de pessoas com destino ou a partir da Sérvia ou do Montenegro efectuado sob a forma de transporte fraccionado. Por «transporte fraccionado» deve entender-se o transporte de pessoas com destino ou a partir da zona de embargo, organizado através da cooperação entre uma empresa com sede num Estado-Membro e outra com sede na zona de embargo, encarregando-se a primeira do transporte com destino ou a partir das imediações da fronteira da zona de embargo e a segunda do transporte entre esse local e a zona de embargo ou entre esta e esse local (com transbordo dos passageiros).

Quanto à segunda questão

37 Atendendo à resposta dada à primeira questão, não é necessário responder à segunda questão.

Quanto às despesas

38 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 com a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 1.º, alínea d), do Regulamento (CEE) n.º 1432/92 do Conselho, de 1 de Junho de 1992, que proíbe as trocas comerciais entre a Comunidade Económica Europeia e as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro, deve ser interpretado no sentido de que era proibido o transporte comercial de pessoas com destino ou a partir da Sérvia ou do Montenegro efectuado sob a forma de transporte fraccionado.

Por «transporte fraccionado» deve entender-se o transporte de pessoas com destino ou a partir da zona de embargo, organizado através da cooperação entre uma empresa com sede num Estado-Membro e outra com sede na zona de embargo, encarregando-se a primeira do transporte com destino ou a partir das imediações da fronteira da zona de embargo e a segunda do transporte entre esse local e a zona de embargo ou entre esta e esse local (com transbordo dos passageiros).

Assinaturas